

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Навчальний посібник



МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ
ЖИТОМИРСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ
АГРОЕКОЛОГІЧНИЙ УНІВЕРСИТЕТ

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

Навчальний посібник

За загальною редакцією доктора економічних наук,
професора Скидана О. В.

Житомир 2017

УДК: 35:338.24
П 88

*Рекомендований до друку Вченою радою
Житомирського національного агроекологічного університету
(протокол № 3 від 18 жовтня 2017 р.)*

Рецензенти:

Галушка Зоя Іванівна – доктор економічних наук, завідувач кафедри економічної теорії, менеджменту і адміністрування Чернівецького національного університету імені Юрія Федьковича.

Ульянченко Юрій Олександрович – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри економічної політики та менеджменту ХарПІ НАДУ при Президентові України.

Карташов Євген Григорович – доктор наук з державного управління, завідувач кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін Університету менеджменту освіти Національної академії педагогічних наук України.

Авторський колектив: Скидан О. В., Якобчук В. П., Дачій Н. В., Ходаківський Є. І., Симоненко Л. І., Сайкевич М. І., Довженко В. А., Войтенко А. Б., Плотнікова М. Ф., Захаріна О. В., Тищенко С. В., Німко О. Б., Литвинчук І. Л., Іванюк О. В., Кравець І. В., Черниш Р. Ф., Семенець Г. В., Якобчук В. А., Бражевський В. М., Пугачова Н. С.

П 88 Публічне управління та адміністрування : навч. посібник / Скидан О. В., Якобчук В. П., Дачій Н. В., Ходаківський Є. І. [та ін.] ; за заг. ред. О. В. Скидана. – Житомир : ЖНАЕУ, 2017. – 705 с.

ISBN 9789668706943

У навчальному посібнику на основі наукових концепцій визначені методологічні підходи до адміністрування в публічному управлінні, встановлено роль і значення адміністрування в системах законодавчої, виконавчої та судової влади. Акцентовано увагу на економічній і адміністративній ролі органів державної виконавчої влади у забезпеченні суспільного розвитку в умовах існуючих загроз національній безпеці. Особливого значення в умовах децентралізації набуває управління територіальним розвитком і формування локальної ідентичності. В реформуванні публічного управління увага акцентується застосуванні світових практик, особливо комунікацій в публічній сфері і особливостей психології.

УДК: 35:338.24

ISBN 9789668706943

© Скидан О. В., © Якобчук В. П.,
© Дачій Н. В., © Ходаківський Є. І.

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА	5
РОЗДІЛ 1. Концептуальні основи публічного управління та адміністрування	7
1.1. Основні наукові підходи до публічного управління	7
1.2. Методологія адміністрування та менеджменту в публічному управлінні	47
1.3. Публічне адміністрування та економіка	74
1.4. Правові засади публічного управління та адміністрування	85
1.5. Глобальна архітектура інститутів публічного управління та адміністрування	120
РОЗДІЛ 2. Публічне управління у сфері національної безпеки та суспільного розвитку	139
2.1. Держава та її управлінські функції	139
2.2. Економіка державного сектору в системі національної безпеки	172
2.3. Соціально-економічне планування та прогнозування суспільного розвитку	193
2.4. Системний аналіз та прийняття управлінських рішень	220
2.5. Ефективність державного управління	259
2.6. Антикорупційна політика в сфері публічного адміністрування	294
Розділ 3. Публічне управління локальним розвитком	329
3.1. Роль держави у розвитку регіонів	329
3.2. Реформи місцевого самоврядування	352
3.3. Управління муніципальним розвитком	388
3.4. Управління розвитком територіальних громад	420
3.5. Інструменти та практики формування локальної ідентичності	450

РОЗДІЛ 4 Перспективні напрями реформування публічного управління та адміністрування	463
4.1. Адміністрування та захист інтелектуальної власності	463
4.2. Бенчмаркінг світового досвіду публічного управління та адміністрування	496
4.3. Публічно-приватне партнерство	525
4.4. Застосування інформаційних технологій в публічному управлінні та адмініструванні	548
РОЗДІЛ 5. Публічні комунікації та психологія управління	572
5.1. Основи управління психологією та комунікаціями в публічній сфері	572
5.2. Управління конфліктною ситуацією	584
5.3. Морально-етичні принципи управління	615
5.4. Провидіння у комунікаціях та публічному управлінні	657
5.5. Синергійні концепції в психології управління	667

ПЕРЕДМОВА

Досягнення та реалізація стратегічних цілей розвитку громадянського суспільства нерозривно пов'язане з оновленням механізму публічного управління. Принципові зміни механізму прийняття рішень в публічній сфері можуть бути досягнуті, перш за все, завдяки інноваціям в системі підготовки управлінців нового покоління, яких потрібно навчити творчо мислити, аналізувати економічні, політичні і соціальні процеси, систематизувати практичний досвід публічного адміністрування розвинутих країн, робити ґрунтовні висновки щодо стратегії і тактики публічних дій.

Підготовка таких фахівців можлива тільки за наявності якісних підручників, що базуються на новітніх концептуальних засадах управління публічною сферою, зорієнтованих на глибокий аналіз трансформаційних процесів сучасного світу, оснований на поєднанні глибокої теоретичної підготовки з широким вивченням практичного досвіду публічного адміністрування різних рівнів.

Навчальний посібник з публічного управління та адміністрування, що підготовлений групою вчених різних галузей знань, носить міждисциплінарний характер і охоплює коло актуальних проблем політичного, економічного, соціального, правового та психологічного характеру розв'язання яких є основним завданням нових управлінських еліт.

Якісних змін в посібнику зазнали теоретико-методологічні підходи до вивчення публічного управління в умовах посилення процесів демократизації суспільного розвитку, трансформаційних перетворень в економіці, політиці, соціальному житті. Особливістю даного навчального посібника є акценти, зроблені авторами, на ролі і значенні публічного управління в забезпеченні

національної безпеки та збалансованого суспільного розвитку, на впливі економіки державного сектору на ринковий фундаменталізм та процеси євроінтеграції. Значну увагу авторський колектив приділив шляхам удосконалення механізму соціально-економічного планування та прогнозування, ролі системного аналізу у прийнятті управлінських рішень, напрямам антикорупційної політики в сфері публічного адміністрування.

Цей підручник вирізняється від інших систематизацією процесів локального управління, ґрунтовним аналізом реформ місцевого самоврядування, висвітленням сучасних тенденцій муніципального управління, відображенням особливостей управління об'єднаними територіальними громадами, інструментів і практик локальної ідентичності. Авторський колектив застосував креативний підхід до аналізу реформ в публічному управлінні і адмініструванні інтелектуальною власністю, бенчмаркінгу світового досвіду управління публічною сферою, публічно-приватного партнерства. В посібнику акцентовано увагу на широкому застосуванні інформаційних технологій в публічному адмініструванні, на напрямках розвитку публічних комунікацій та впливі психологічних чинників на механізм управління, на застосуванні синергійних концепцій в психології управління.

Запропонований навчальний посібник є фундаментальним системним дослідженням складних процесів публічного управління. В ньому знайшли відображення новітні методичні прийоми викладення навчального матеріалу, що дає можливість розширити аудиторію читача, залучити молодь до вивчення управління в публічній сфері.

РОЗДІЛ 1. КОНЦЕПТУАЛЬНІ ОСНОВИ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

1.1. Основні наукові підходи до публічного управління

Управління є основою для забезпечення рівноваги в системі соціально-економічних відносин, фактором сталого розвитку, інструментом удосконалення діяльності колективів людей, без нього настає колапс, безлад, анархія. Управління в природі і в суспільстві має лише деякі, найголовніші, найбільш принципові подібні риси. Набагато більше існує відмінностей. У суспільстві, на відміну від природних явищ, діють люди наділені свідомістю і волею. Вони ставлять усвідомлені цілі, домагаються заздальгідь наміченого ними, а не запрограмованого природою результату.

Управління в суспільстві має багато різних сторін. Застосування батьківської влади в сім'ї для управління поведінкою дітей відрізняється від управління суспільно необхідними технічними системами, управління державою відрізняється від управління в муніципальному утворенні, а менеджмент в політичній партії суттєво відрізняється від управління релігійною організацією. Не всяке управління в суспільстві є громадським управлінням.

Управління поведінкою дітей в сім'ї – сфера батьківського впливу, управління поведінкою віруючих відбувається під впливом релігійних заповідей. Управління транспортною системою носить в основному технічний характер, хоча діяльність цієї системи має величезне значення для суспільства. Існують також антигромадські угруповання (наприклад, банди злочинців або екстремістські угруповання), очолювані «авторитетами». У

них своє управління, деструктивне для суспільства, яке суперечить його цілям. Існуючи в суспільстві, воно не є громадським управлінням.

Громадське управління – це управління в громадському колективі. Такий колектив може мати самий різний характер. Державно організоване суспільство – це теж колектив в рамках країни, як є колективом і артіль старателів або товариство нумізматів. Вони потребують управління, яке створюється в кінцевому рахунку самим колективом, діє від його імені і в певних суспільних цілях.

Громадське управління – це процес вольового впливу суб'єкта на об'єкт із заздалегідь заданою, усвідомленою суспільно значущою метою, яке підтримує або змінює положення, поведінку, властивості об'єкта і його зв'язки з суб'єктом в громадському колективі. Суспільство, різні колективи в ньому управляються як структурним, так і безструктурним способами (в цілому це структурно-безструктурне управління). Органи, створені колективами, їх посадові особи задають управлінню структурність, але крім них в суспільстві, в колективах діють безструктурні чинники економічного, соціального, ідеологічного порядку, які надають свій вплив на механізм управління.

При структурному управлінні інформація, управлінські акти поширюються адресно по спеціальним каналам до визначеного об'єкту. При безструктурному управлінні інформація поширюється вільно або по випадковим ланцюжкам (через сусідів, знайомих, колишніх однокурсників) і може вплинути на керуючого. Наприклад, підлеглий бажає отримати підвищення, але безпосередньо впливати на начальника не може. Тоді використовується безструктурне управління: через друзів дружини начальника створюється і поширюється громадська думка про підпорядкованого як про видатного адміністратора, який заслуговує підвищення.

На справді багато процесів управління в суспільстві мають неструктурний характер, наприклад: переміщення робочої сили, вибір престижних професій, виховання підростаючого покоління тощо. Соціальне саморегулювання в суспільстві найчастіше має неструктурний характер.

Серед різних видів управління особливе місце займає суспільне, соціальне управління. Воно може мати природний (неструктурний) характер наприклад, управління демографічною ситуацією, коли в роки суспільних потрясінь, революцій, криз народжуваність природно знижується, також це виникнення необхідних суспільству професій для задоволення його нових потреб, приплив нових поселенців в муніципальне утворення, зникнення неперспективних сіл, тенденції інтеграції в міжнародне співтовариство. В цьому випадку соціальне управління здійснюється у формі саморегулювання, самоврядування державно організованого суспільства, територіального колективу, міжнародної спільноти.

Саморегулювання – це управління всередині колективу, що не відокремлене від нього. В тій чи іншій формі воно існує в будь-якому колективі Явища саморегулювання, природного самоврядування пов'язані з використанням інститутів безпосередньої демократії (заміна правлячої партії шляхом виборів, рішення сільського сходу, референдум в муніципальній освіті тощо).

Поряд з самоврядуванням в суспільстві є і така управлінська діяльність, яка визначається зовнішніми екзогенними чинниками. Так держава, як складова частина суспільства, здійснює управлінські функції по відношенню до суспільства – всеосяжного колективу даної країни; органи місцевого самоврядування реалізують повноваження по відношенню до муніципального

утворення, територіального колективу певної місцевості; центральний комітет політичної партії здійснює управлінські функції по відношенню до її низових структур, правління кооперативу – по відношенню до його членів. Такі повноваження мають владний характер, тобто в основі суспільного управління лежить влада.

Соціальна влада, відокремлена від колективу, пов'язана з громадськими колективами, з громадськими інтересами колективу і його членів, а не з технічними навичками або професіоналізмом. Це громадська за своїм характером, а не особиста, як в родині, не техніко-виробнича, як в бригаді, і не релігійна, як в об'єднанні віруючих, влада.

Громадські колективи теж мають різний характер. Багато з них є різного роду добровільними об'єднаннями (партії, профспілки, виробничі кооперативи тощо). У них виникає своя громадська корпоративна влада. Вона реалізується і самим об'єднанням, наприклад, на загальних зборах його членів, і створюваними ними органами (правліннями, комітетами) які відображають приватні інтереси своїх членів, наприклад об'єднання акціонерів, які прагнуть отримати особистий прибуток в акціонерному товаристві, або об'єднання колекціонерів-філателістів.

Елементи публічного управління в громадському управлінні такого колективу мінімальні, але вони є. Який би не був колектив, якщо це тільки не злочинна організація і не колектив, заснований на родинних зв'язках, у владі такого колективу завжди є ознаки, зародки публічної влади, але це не означає, що всякий колектив володіє саме публічною владою.

Ознаки публічності максимальні в масових об'єднаннях, які переслідують суспільно значимі цілі політичного або соціально-економічного характеру це політичні партії, профспілки тощо. Влада, яка існує в них,

має публічний корпоративний характер. Певною мірою публічна влада і громадське управління притаманні територіальним публічним колективам внаслідок їх особливої природи.

Територіальні публічні колективи різні за складом, масштабами та формами. Найбільш всеосяжний територіальний колектив – міжнародне співтовариство, рішення від його імені приймає Організація Об'єднаних Націй. Є регіональні та інші міжнародні організації, вони також можуть приймати управлінські рішення. Деякі з таких організацій вже досить централізовані, наприклад, в Європейському союзі, що включає не тільки риси конфедерації, а й багато елементів федеративної держави це Європейський парламент тощо. У такого об'єднання є своя міжнародна наддержавна влада.

Публічним територіальним колективом є державно організоване суспільство тієї чи іншої країни. В даний час на Землі існує 200 держав. Всі територіальні колективи наділені власною наддержавною, державною або недержавною публічною владою. Вона здійснюється від імені даного колективу в межах встановлених міжнародними угодами, конституціями і законами. Всі територіальні публічні колективи мають свої органи управління, які обираються населенням територіальних публічних колективів або формуються інакше. Так в ООН є Рада безпеки, в Європейському союзі – Європарламент, в державах – парламент, глава держави, в муніципальних утвореннях – рада, мер. Якщо обраних органів немає, або не існує інституту загальних зборів членів, який приймає рішення, то дана одиниця не є територіальним колективом, а є адміністративно-територіальною одиницею, керованою «зверху» призначеним представником держави.

Публічна влада – особливе явище, стан і відносини. В публічному територіальному колективі влада – це

відносини панування, підпорядкування які усвідомлюються суб'єктом, це «привласнення чужої волі» (К. Маркс). Це, за думкою німецького політолога М. Вебера можливість проводити власну волю навіть всупереч опору.

Разом з тим, елементи вольового примусу можуть мати місце і в інших колективах, які не мають публічного характеру. Свою волю проводить батько в родині, застосовуючи в певних випадках примус, використовує свою владу, приймаючи рішення про виплати, рада директорів акціонерного товариства. Однак, така влада складається на основі не соціальних, громадських інтересів, як в публічному колективі, а на основі родинних, господарських, духовних зв'язків.

Публічна влада покликана діяти перш за все в інтересах колективу. На ділі це не завжди буває так: її часто привласнюють і використовують в своїх інтересах сили, які домінують в даному колективі економічно, політично, ідеологічно. У певних ситуаціях вона може перетворитися в особисту владу керівника, а носії публічних повноважень колективу можуть займати позиції, прямо протилежні інтересам колективу.

Але і в тому випадку, коли публічна влада діє в цілому в інтересах колективу, у органів публічної влади, її кадрового складу, службовців, керівників громадських об'єднань є також власні інтереси. В кінцевому рахунку ці протиріччя вирішуються шляхом приведення публічної влади у відповідність до волі колективу.

Публічна влада відрізняється від приватної корпоративної влади, яка застосовується в непублічних колективах. Загальні соціальні інтереси і цілі породжують «загальні справи» соціального характеру, спільні громадські заходи. Праця з управління колективом відрізняється від іншого праці. Органи і посадові особи,

які створюються публічним колективом, покликані виражати, здійснювати і захищати його загальні, не приватні, а суспільні інтереси, на базі яких і складається публічний колектив.

Однак, поряд із загальними інтересами члени публічного колективу мають власні особисті і групові інтереси. В результаті в колективі з'являються протиріччя. Ці протиріччя потрібно регулювати, погоджувати, нівелювати ті відмінності, які не є іманентно притаманними даному колективу, пом'якшувати і усувати протилежності, інакше колектив зникне. Данна обставина веде до необхідності створення в публічному колективі особливих органів публічної влади. Ці органи, відокремлюючись від колективу, мають право здійснювати від його імені публічний примус по відношенню до членів колективу і його угруповань. Його може здійснювати як сам колектив, так і створені ним органи.

Публічний примус, таким чином, покликаний в будь-якому випадку служити інтересам колективу, його збереженню, зміцненню. Однак, у членів колективу, в тому числі у керівництва, є особисті і групові інтереси, які не завжди повністю збігаються, а частіше в чомусь не збігаються з інтересами колективу. Тому, хоча публічний примус по ідеї служить для захисту спільних інтересів колективу, в тому числі коли застосовується для ліквідації суперечностей і придушення їх екстремістських носіїв, щоб зберегти колектив, ці органи нерідко застосовують примус і в цілях власних, навіть корисних інтересів, наприклад, для того щоб зміцнитися при владі.

Публічна влада в різних публічних колективах має специфічні риси реалізації. Можна виділити чотири основні її різновиди, всередині яких можуть бути свої градації.

По-перше, це міжнародна публічна влада

міжнародного співтовариства, міждержавна влада. Вона має особливий характер, оскільки в міжнародних відносинах беруть участь суверенні держави. Проте Рада Безпеки ООН за певних умов, наприклад, в разі агресії, в боротьбі проти міжнародного тероризму, може застосовувати щодо суверенних держав обов'язкові рішення. Держава, її влада та органи виступають як представники всього державного організованого суспільства, в суб'єктах федерації – товариства суб'єкта федерації.

По-друге, це політична недержавна влада територіальної автономії, тобто у багатьох країнах автономні утворення приймають місцеві закони в межах своїх повноважень.

По-третє, це політична недержавна влада муніципального рівня. Це влада зазвичай порівняно невеликого територіального колективу, якій вирішує підвідомчі питання місцевого значення. Вона має обмежений характер, її повноваження визначаються державою.

По-четверте, елементи публічної влади мають деякі громадські об'єднання. Така влада діє в межах об'єднання і регулює відносини в ній на підставі статуту, а основні відносини об'єднання зовні регулюються законом.

Влада як явище притаманна будь-якому колективу, але за своєю природою вона статична. Застосування публічної влади досягається найчастіше шляхом публічного управління, тобто в результаті процесу реалізації влади. Управління в межах колективу виникає тоді, коли функція управління реалізується самим колективом, наприклад сільським сходом в громадському муніципальному формуванні, або шляхом референдуму, що, по суті, є справжнім самоврядуванням, або, що буває набагато частіше, коли функція управління

відокремлюється від колективу і колектив передає її органам і особам, виділеним колективом для здійснення владних функцій. Втім, останні можуть і самі привласнювати такі функції і часто привласнюють.

Таким чином, створюється особливий шар людей який, з одного боку, є членом даного колективу, а з іншого – відокремлений і піднімається над ним з метою виконання управлінських функцій. Управлінський персонал, для реалізації управлінських рішень, наділяється певними повноваженнями по відношенню до колективу, які застосовуються для здійснення «загальних справ» і для припинення деструктивних дій, що руйнують колектив, а також в якійсь мірі одночасно заради власних інтересів даної групи. Для досягнення загальних цілей та припинення деструктивних для колективу дій відповідних органів посадові особи мають право застосовувати публічний примус.

При реалізації функцій публічного управління виникають публічно-управлінські відносини, що передбачають наявність суб'єкта управління, наділеного повноваженнями і обов'язками з управління, та об'єкта управління. Суб'єкт управління являє собою активний початок управлінського процесу. Таким суб'єктом може бути сама держава, що діє від його імені, органи і посадові особи (парламент, президент, уряд), органи і посадові особи місцевого самоврядування (рада, мер), органи громадського об'єднання, якщо воно є публічним колективом або має елементи публічного колективу, наприклад Центральний комітет політичної партії, що встановлює порядок управлінських дій.

Об'єкт публічних управлінських відносин – це те, на що спрямовані дії суб'єкта. В кінцевому рахунку такі дії здійснюються з метою придбання або надання якихось матеріальних або духовних благ, їх обмеження,

привласнення, відокремлення, відчуження, позбавлення права. Ці блага стосуються громадян, іноземців, осіб без громадянства, осіб з множинним громадянством, їх колективів, щодо реалізації їх інтересів. Свої об'єкти управління мають укази глави держави, президента або монарха, що поширюються на всіх осіб або певні групи людей, постанови уряду, рішення конституційного суду.

Владні, управлінські повноваження і обов'язки суб'єкта управління визначаються документами, які є основними для даного суспільного колективу. Для держави, а отже суспільства, таким документом є конституція. Вона встановлює повноваження органів держави, їх обов'язки і ті управлінські межі, в яких вони можуть діяти, регулюючи життя суспільства.

До таких документів належать закони, укази глави держави, постанови уряду. Деякі аналогічні акти приймаються в суб'єктах федерації, автономних утвореннях політичного характеру. Для багатьох інших територіальних публічних колективів, або колективів, що мають елементи публічного управління, основним внутрішнім документом є статут, статут муніципального органу, статут політичної партії, хоча основні правові положення цих колективів регулюються актами держави – конституцією і законами.

Документи, що регулюють процес публічного управління, містять положення не тільки про повноваження органів та посадових осіб, а й про їх обов'язки. Створені колективом органи і визначені посадові особи саме для того і створені, щоб виконувати громадські обов'язки в ім'я колективу.

Факт управлінського значення, з яким пов'язане виникнення управлінських відносин, приведення в дію влади публічного колективу, повинен мати відношення до інтересів даного колективу. Якщо цей факт йому

байдужий, нейтральний, управлінську дію з приводу факту зроблено не буде.

Діяльність з управління, застосування різних його способів утворюють управлінський процес. Він починається з надходження зовні інформації до органів публічного колективу, посадовим особам. Вони сприймають інформацію, відбирають, відстежують і частково оцінюють її. На цій основі регулюючі органи роблять остаточну оцінку інформації, приймають рішення і видають управлінські команди, які підтримують стабільність публічного колективу або, навпаки, змінюють його.

На будь-якому етапі в управлінському процесі можуть виникнути проблеми. Вони з'являються в результаті надходження невірної інформації, неправильного її сприйняття, некваліфікованої оцінки, помилкової мети управління, невірного управлінського рішення, неправильно обраних або поданих команд. Тому на будь-якому етапі управлінського процесу важливим є контроль за його розвитком. В державі, в місцевому самоврядуванні, добровільних об'єднаннях існують різні форми контролю та спеціалізовані контрольні органи, наприклад судовий контроль, ревізійні комісії тощо.

Управлінський процес – це система різних відносин. У ньому є прямі і зворотні зв'язки. Вплив керуючого суб'єкта, органу, посадової особи на об'єкт – це встановлення прямих зв'язків з об'єктом. Такий вплив може бути постійним, наприклад, підпорядкованість по службі, епізодичним або тимчасовим. Вплив може бути досить активним, навіть силовим, наприклад заходи державних органів щодо припинення страйку, визнаного судом незаконним, а може бути м'яким «управлінням диригента» або зовсім зовні непомітним. Для добре налагодженого управління характерно саме останнє, не

аврали і штурми, надзвичайні і екстрені заходи, а поточна, непомітна на перший погляд управлінська робота завжди дає найкращий ефект. Звичайно, в надзвичайних ситуаціях необхідні і надзвичайні заходи, коли форми прямого управління різко змінюються. Однак застосовувати їх слід вкрай обережно, так як вони можуть зруйнувати управлінський механізм.

Об'єктом управлінського впливу, прямих зв'язків є не тільки зовнішній по відношенню до керуючої системи об'єкт, але і різні ланки самої керуючої системи, між якими встановлюються вертикальні зв'язки підпорядкованості, субординації, ієрархії, або горизонтальні. В останньому випадку вони зводяться до координації, взаємодії, взаємодопомоги для здійснення єдиних цілей державного або муніципального управління.

Оскільки вплив суб'єкта на об'єкт має місце, то об'єкт на нього реагує, але якщо вплив виявився непоміченим, то управління, по суті, відсутнє. Об'єкт може не змінити свою поведінку, наприклад, органи охорони правопорядку вимагають від організаторів демонстрації повернутися на затверджений маршрут, але вони продовжують направляти рух по закритим для цього вулицями, а можуть його змінити.

Такі зміни можуть відповідати волі керуючого суб'єкта – реакція згоди, підпорядкування, наприклад громадянин своєчасно представляє декларацію про свої доходи в податкове відомство, уряд Італії йде у відставку в результаті вотуму недовіри, прийнятого парламентом, але можуть і не відповідати (реакція незгоди), набуваючи форму не тільки непокори, але і активної протидії. В цьому випадку прямі зв'язки змінюють свій характер, на перший план в них виступає примус, а то і пряме насильство. Так було в багатьох країнах в умовах військових диктатур, тоталітарних режимів.

Вплив суб'єкта, органу, посадової особи на об'єкт управління породжує зворотні зв'язки, які встановлює об'єкт із суб'єктом. До суб'єкта управління надходить інформація про поведінку об'єкта, про виконання, або невиконання управлінських «команд». Вона збирається в рецепторах керуючої системи. Такими рецепторами можуть виступати органи або посадові особи, які безпосередньо здійснюють управління, аналітичні центри.

Система, що працює без збоїв, дає заплановану і рівну інформацію. При збої незалежно від того, відбуваються вони в сфері прямих або зворотних зв'язків, інформація має стрибкоподібний, нерівний характер, спостерігається її спотворення. В рецепторах відбуваються відбір і перетворення інформації, відділення істотного від несуттєвого, узагальнення матеріалу для висновків, який робить керуючий суб'єкт.

Якщо управлінський вплив виявився непоміченим, якщо об'єкт не змінив своєї поведінки або надає прямий опір суб'єкту управління, останнім доводиться на основі висновків, зроблених з отриманої інформації, приймати нове рішення, встановлювати прямі зв'язки іншого роду. Рішення можуть бути різними, наприклад припинити дію взагалі, використовувати інші методи впливу, але в будь-якому випадку вони модифікують, змінюють і прямі, і зворотні зв'язки.

Нова інформація про поведінку об'єкта управління знову оцінюється керуючою системою, починається новий цикл. Оскільки певний вплив практично існує завжди, якщо має місце управлінський процес, то прямі і зворотні зв'язки носять постійний циклічний характер, змінюються лише їх зміст і форма в залежності від ситуації. Дослідження процесів управління на основі вивчення прямих і зворотних зв'язків з широким використанням інформаційних методів отримало в західній літературі

назву «введення (інформація) – висновок (рішення)».

Способи вираження зворотних зв'язків можуть бути активними і пасивними. Вони різноманітні: наприклад, підтримка або відхилення на референдумі проекту закону, демонстрація протесту, відмова виборців голосувати на виборах за кандидатуру колишнього або пропонованого губернатора, критика дій уряду у пресі. У західній літературі найбільш результативним способом активних зворотних зв'язків в процесі управління вважається партиципація – добровільна участь населення в урядових проектах і заходах місцевого самоврядування.

Зворотні зв'язки становлять особливу цінність для визначення якості управління. Саме від об'єкта надходить інформація про правильне розуміння і виконання «команд» або дані, які свідчать про недоліки в системі управління. Буває, що керований об'єкт не тільки невірно розуміє «команди», наприклад, через недостатню кваліфікацію кадрів, а й спотворює зворотні зв'язки, посилає керуючому суб'єкту неправдиву інформацію, найчастіше це пов'язано з приховуванням недоліків в роботі.

Недоліки можуть не проявлятися тривалий час і при ускладненні ситуації привести до кризи управління, що супроводжується ліквідацією установ, масовим звільненням посадових осіб, притягненням їх до відповідальності, в тому числі кримінальної. Тому важливе значення має постійний контроль керуючого суб'єкта за об'єктивністю і точністю даних в процесі зворотнього зв'язку.

В системі управління найважливіше значення мають його цілі. Є конкретні цілі, наприклад організуюча діяльність по ремонту місцевої дороги, а є цілі глобального порядку, які повинні узгоджуватися з загальнолюдськими цінностями, це свобода, демократія, соціальна справедливість тощо. Цілі мають бути реальними та

здійсненними. Марно займатися управлінською діяльністю, якщо мета нездійсненна сама по собі, наприклад, швидко побудувати комунізм в Китаї шляхом «великого стрибка» в 70-80-х роках ХХ ст. Цілі управління визначають суть управлінського рішення: вибір дій, за допомогою яких цілі повинні бути досягнуті.

Найважливіше значення має обґрунтованість управлінського рішення. У такому рішенні потрібно максимально врахувати всі обставини, що мають як пряме, так і непряме значення для розв'язання управлінських завдань. Для досягнення успіху велику роль відіграє стабільність управління. З цієї точки зору необхідно заздалегідь прораховувати ефективність управління: досягнення найкращих результатів в найкоротші строки з найменшими витратами матеріальних ресурсів та управлінської енергії. Ефективність не пов'язана з кількісною стороною управління: занадто багато управління (надлишок управління) так само погано, як і його недостатність (мало управління).

Найважливішою матеріальною базою управління є ресурси управління, це наявність відповідних органів, кадрів, фінансових можливостей, управлінської техніки. Вони різні в державному муніципальному управлінні, в публічному управлінні в громадському об'єднанні, в публічному управлінні міжнародними відносинами. Вирішуючи ту чи іншу управлінську задачу, важливо оцінити попередню наявність ресурсів, в тому числі не тільки матеріальних, а й духовних і інтелектуальних. Управлінське завдання має бути вирішене в строк. В іншому випадку може виявитися, що рішення запізнилося і просто більше не потрібне.

Публічне управління не обмежується діяльністю його органів і посадових осіб. Воно здійснюється і за участю, нерідко вирішальної, інститутів безпосередньої демократії.

До їх числа належать вибори, коли громадяни вирішують, яка партія буде формувати уряд в парламентарній монархії Великобританії або в парламентській республіці Німеччини, хто займе вищий державний пост, наприклад, пост президента в Україні. Участь громадян в управлінні здійснюється в деяких країнах шляхом відкликання депутатів, голів муніципальних утворень виборцями. Шляхом голосування на референдумі громадяни можуть прийняти конституцію чи інший закон.

Застосовуються народні обговорення важливих питань державного управління У дрібних муніципальних утвореннях для вирішення місцевих питань використовуються сільські сходи, в політичних та інших об'єднаннях скликаються з'їзди, проводяться загальні збори членів низових організацій, які приймають управлінські рішення.

В Японії кожен громадянин за невелику плату (в 2-3 дол. США) має право отримати копію будь-якого управлінського акту, включаючи рішення уряду, якщо акт не має секретного характеру. Існує безліч інших форм. Масова демонстрація з вимогами до уряду, вимоги, висунуті на сільському сході, просте звернення громадянина до органу державної влади або місцевого самоврядування можуть стати формою безпосередньої участі в управлінні.

В системі публічного управління можуть використовуватися специфічні інститути. У країнах мусульманського фундаменталізму, таких як Іран, Саудівська Аравія, Катар, Оман, величезну роль в управлінні поведінкою населення відіграє релігія, так Коран виконує роль основного закону, він вище конституції, існує релігійна поліція моралі – Мутава. У багатьох країнах Африки, в окремих державах Азії, в деяких районах Латинської Америки важливими

інструментами управління є племінні інститути представлені вождями, старійшинами, племінними радами, звичаями племен. У деяких країнах для управління використовуються громадські об'єднання. Так на Кубі, в деяких інших країнах тоталітарного соціалізму окремим об'єднанням в області культури, спорту передані деякі функції державних органів.

Принципи публічного управління. Дослідники називають різні принципи управління і різне їх число, найбільш повну класифікацію представлено французьким вченим А. Файоєм. Переважна більшість з них застосовується в публічному управлінні, інші потребують переосмислення:

1. Публічна влада керуючого. Для публічного управління необхідна влада, право розпоряджатися, повноваження, воля і сила, що забезпечує виконання розпоряджень. Повноваження і сила на рівні державного та муніципального управління суттєво відрізняються. Вони зовсім інші всередині добровільного громадського об'єднання, наприклад, партії або профспілки.

2. Єдність керівництва і розподіл управлінської праці. Без єдиного керівництва виникає хаос, а поділ праці забезпечує спеціалізацію, тобто якість управління.

3. Єдність розпорядження і конкретність виконавців. При безлічі розпорядників, що дають вказівки по одному і тому ж питанню, виникає безлад, а без конкретного позначення виконавця розпорядження не виконуються.

4. Підпорядкування інтересам публічного управління інших інтересів осіб, які перебувають на публічній службі. Зрозуміло, у органу, посадової особи держави, муніципального утворення, громадського об'єднання і інтереси різні, але під час виконання службових обов'язків пріоритет мають інтереси управління.

5. Необхідна ступінь централізації та ієрархії в

управлінні. Вона створює стабільність і забезпечує діяльність управлінського механізму як єдиного цілого.

6. Сталість управлінського персоналу. Плинність керівників і виконавців шкідлива для справи.

7. Справедливість щодо начальників, підлеглих, співробітників керуючого органу. Заохочення і покарання повинні бути відповідні вчинку і розцінюватися колективом як обґрунтовані, справедливі (легітимні).

8. Зворотній зв'язок в управлінні. Керуючий повинен враховувати результати своїх дій і коригувати їх, якщо зворотний зв'язок вказує на необхідність цього.

9. Винагорода управлінської праці. Ця праця повинна оплачуватися відповідно до його суспільної корисності, кількості і якості управлінських послуг.

Види публічного управління, виходячи з особливостей функціонування публічного колективу поділяються: по-перше, це міжнародне громадське управління. Воно здійснюється органами, які створені світовою спільнотою, це органи ООН, перш за все Рада Безпеки і Генеральна Асамблея, або регіональними міжнародними об'єднаннями, якщо їм, через державні угоди надані функції управління. Таким чином, міжнародне публічне управління може мати глобальний або регіональний характер. У будь-якому випадку воно є похідним від держав, які створюють відповідні міжнародні органи.

По-друге, це публічне державне управління. Воно здійснюється в межах державно організованого суспільства тієї чи іншої країни. Публічне управління може на ділі здійснюватися і в невизнаних світовою спільнотою державних утвореннях. У них бувають свої президенти, парламенти, інші органи та посадові особи, вони реально контролюють ситуацію, керують на територіях невизнаних держав. Аналогічна ситуація

складалася на територіях, які звільняються від колонізаторів, під час визвольних воєн, це Ангола, Гвінея-Бісау, Мозамбік. Цей різновид публічного управління може бути названий парадержавним правлінням, тобто подібним державному.

По-третє, особливий різновид публічного управління існує в суб'єктах федерації. Іноді вони називаються державами, мають власних президентів.

По-четверте, публічне управління існує в автономних утвореннях, наприклад: Шотландія в Великобританії, Аландські острови в Фінляндії. В даному випадку, на відміну від федерації, спільних повноважень немає. Це автономне публічне недержавне управління.

По-п'яте, публічне управління існує в муніципальних утвореннях, що представляють собою територіальний колектив. Держава або суб'єкт федерації встановлює в своїй конституції і законах сферу муніципального управління як місцевого управління. Це публічне недержавне муніципальне управління.

Що ж стосується публічного управління в адміністративно-територіальних одиницях, то вони не представляють собою територіального колективу. Їх громадяни не створюють виборних органів. В адміністративно-територіальній одиниці керують чиновники загальної компетенції, призначені «згори» федерацією або суб'єктом федерації. Тому публічне управління в адміністративно-територіальній одиниці – це продовження державного або квазідержавного управління.

Публічне управління реалізується в повному обсязі в межах наявних повноважень. Разом з тим, в будь-якій країні, крім окремих держав мусульманського фундаменталізму, існують добровільні об'єднання. Деяким з них, наприклад, партіям, притаманні елементи публічного колективу. У таких об'єднаннях існує

особливий різновид управління – публічне корпоративне управління

Найбільш загальна причина виникнення управління в публічному колективі – необхідність регулювання відносин у ньому з метою виконання «загальних справ» і подолання руйнівних конфліктів. Для виконання цих завдань виділяється особливий шар людей, застосовуються різні форми управлінських дій.

В сучасних умовах роль управлінської праці підвищується, її спеціалізація стає різнобічною, нерідко публічне управління проникає і в ті сфери, які раніше вважалися виключно приватною справою. Державний апарат, апарат добровільних об'єднань зростає, він збільшується в пропорції до чисельності населення, зайнятого іншою працею. З іншого боку, посилюється соціальна асиметрія суспільства і пов'язані з нею конфлікти, які отримують суспільне значення. Для регулювання цих процесів і відносин в публічних колективах необхідні управління і особливий шар людей, що займаються цим.

Виділення публічного управління як особливої професії, створення спеціальних органів, державної і муніципальної служби, органів і посадових осіб добровільних об'єднань, наділення їх особливими повноваженнями з управління і іншими правами ведуть до відчуження цих органів і осіб від публічного колективу. Однак ці процеси не можуть привести до стирання відмінностей публічного колективу і його управлінських інститутів. У будь-якому колективі завжди необхідні регулятивні органи, обрані ним посадові особи, що діють від імені колективу з метою вирішення спільних справ і врегулювання суспільно значущих конфліктів. З посиленням використання комп'ютерних технологій, управлінські інститути будуть ставати все ближче до

населення, носити безпосередній характер. Однак вони навряд чи зможуть бути замінені простим голосуванням населення по кожному випадку прийняття рішень. Органи управління, сформовані колективом з його найкращих представників, в ряді випадків можуть прийняти більш зважене рішення (в кінцевому рахунку в інтересах населення), ніж це зробить саме населення, наприклад шляхом голосування.

Можливості публічного управління. Органи публічного управління, які б сильні вони не були (навіть сама держава), здійснюючи свою управлінську діяльність, звичайно, не в змозі вирішити всі нагальні питання, ліквідувати соціальну нерівність в суспільстві, відмінності в іншому публічному колективі і тим більше усунути вікові і статеві відмінності. Можливості публічного управління обмежені. Шляхом застосування публічної влади можна вирішити лише деякі загальні справи, частково – інші питання і ніколи не можна вирішити треті (наприклад, змінити клімат планети в точно встановлених параметрах). Якісь відмінності будуть існувати завжди, без цього неможливий розвиток суспільства.

Застосовуючи заходи управлінського впливу, неможливо усунути соціальні та інші конфлікти в суспільстві або іншому публічному колективі, серед населення суб'єкта федерації, автономії, муніципального утворення в деяких добровільних об'єднаннях. Шляхом регулюючого впливу органів публічного управління можливо лише згладити конфлікти, не доводячи їх до руйнівного протистояння.

Разом з тим, можливості органів публічного управління, особливо в територіальних публічних колективах, влада в яких поширюється на всіх, хто знаходиться в межах територіального колективу, для регулювання суспільних відносин великі. Уповноважений

на те законом орган держави може відібрати майно у власника для «суспільної користі» або тимчасово вилучити, скажімо, кошти при надзвичайних ситуаціях з поверненням майна у міру потреби або з компенсацією. Або провести націоналізацію групи однорідних об'єктів, наприклад, деяких банків у Франції, електротехнічної промисловості в Італії, вугільних шахт в Великобританії тощо, держава позбавляла власності велику групу осіб.

Законом або судовим рішенням державні органи забороняють і розпускають політичні партії, інші об'єднання громадян, якщо такі об'єднання порушують конституцію і закон, встановлюють обов'язкову державну ідеологію, наприклад, Панча-сила в Індонезії, ідеї марксизму-ленінізму в КНДР. У той же час державні органи можуть нагороджувати, надавати пільги та допомоги, звільняти від обов'язків.

У муніципальних органів можливості, зрозуміло, набагато менші. Але і вони можуть вирішувати питання розпорядження власністю, встановлювати правила поведінки громадян в громадських місцях, мати свою власність, підприємства, установи та розпоряджаються ними. Вони регулюють різні сторони життя в муніципальних утвореннях.

Можливості публічного управління пов'язані з чотирма факторами: волею, владою, силою і ресурсами. Будучи в якійсь мірі відокремленими від публічного колективу, його органи мають особливу волю, відмінну від волі складових його членів. Такі відмінності найбільш чітко проявляються в ході революційних подій, масових протестів в територіальному колективі проти керівників органів і осіб, які свідчать про те, що воля суспільства увійшла в суперечність з волею і діями керуючих.

Вольова складова має дуже велике значення. Безвольні, що не мають стратегічної лінії управлінські дії,

не здатні виконувати свої завдання в суспільстві, реалізувати цілі, намічені колективом. Управлінська воля виражається в прийнятих рішеннях, особливо в тих, які зачіпають життєві інтереси всього суспільства, публічного колективу, його соціальних груп. Нерідко вони приймаються, незважаючи на опір тих чи інших груп, а іноді – всупереч волі більшості населення.

Суверенною владою володіє держава по відношенню до будь-якої іншої громадської чи, навіть, особистої влади. Винятком є влада правлячої партії в тоталітарній державі (особливо при однопартійності), але і в цьому випадку суверенітет держави не відкидається. Однак влада держави буває ослаблена в силу різних причин. У федераціях держава в певних ситуаціях вимушена поступатися натиску суб'єктів, в унітарній державі муніципальне самоврядування захоплює деякі позиції державної влади, державна влада центру слабшає під тиском політичних і національних еліт, та й самі керівники держави іноді послаблюють державну владу, непрофесійно використовуючи її. Влада муніципального самоврядування теж не є державною. Але це також публічна влада, що володіє правом на примус в рамках закону, встановленого державою.

Можливості органів публічної влади здійснювати управління в публічному колективі залежать також від їх сили. Ця сила корениться в тих матеріальних, політичних і ідеологічних ресурсах, якими публічний колектив і його органи володіють і використовують у своєму розпорядженні. Ресурсами можуть бути безумовна або часткова підтримка населення, розвинена або, навпаки, слабка і деградує економіка, єдність публічного колективу, міцний політичний вплив всередині країни, наприклад, у відносинах з суб'єктами федерації або на міжнародній арені, відсутність або наявність національної

ідеї. Зрозуміло, всі ці фактори можуть бути використані по-різному, як в демократичних, так і в антидемократичних цілях.

Регулювання суспільних відносин у публічному колективі має свої межі. Найзагальніші межі для втручання держави, органів суб'єкта федерації, автономії, муніципального управління в справі суспільства і територіального колективу встановлюють дві традиційні концепції: громадянського суспільства і природних прав людини. Вважається, що держава і інші органи публічної влади не повинні втручатися в сферу громадянського суспільства, регулювати відносини в цій сфері. Правда, у питаннях, сутності і функцій громадянського суспільства, єдиної думки не існує. Іноді до цієї сфери відносять виробничі відносини, систему громадських об'єднань, особисту свободу людини, духовне життя. Державна влада на ділі втручається в усі сторони життя суспільства, іноді встановлюючи обов'язкову ідеологію, а, іноді, регулюючи і інтимні сторони людських відносин.

Публічне регулювання, як вважається, не повинно стосуватися також природних прав людини. Під ними розуміються, як правило, особисті права, що належать людині від народження: право на життя, свободу, власність, особисту недоторканність. Однак природні права давно включені в тексти конституцій і стали позитивними правами. Вони захищаються державою, муніципальними органами, як і права громадянина.

На практиці межі публічного управління визначаються не стільки теоретичними конструкціями, скільки реальними умовами. По-перше, вони обмежені самим характером об'єкта регулювання, багато явищ взагалі не піддаються публічному управлінню, наприклад, думка людини. По-друге, межі регулювання «зверху» визначає саме суспільство, інший публічний колектив,

природне саморегулювання колективу. Суспільство, а часто і інший колектив – складна система, що діє за правилами синергетики. Втручання в природні процеси саморегулювання суспільства, іншого великого колективу, соціальні експерименти, що змінюють самі основи людського існування ведуть до суспільних потрясінь. Отже, регулятивні заходи, що застосовуються в публічному управлінні, повинні бути такими, щоб вони, з одного боку, не порушували природну саморегуляцію суспільства, іншого колективу, а з іншого – дозволяли виправляти недоліки стихійного розвитку.

По-третє, межі публічному управлінню ставлять реальні можливості суспільства. У будь-якому суспільстві, територіальному або іншому колективі, є особистості та соціальні групи з завищеними домаганнями на частку суспільного продукту, що не відповідають їх реальному внеску в суспільне виробництво матеріальних, духовних чи інших благ. Чи здійсняться такі домагання – залежить від того, наскільки сильні «зацікавлені групи», від їх можливостей чинити тиск на державну владу, владу суб'єкта федерації, автономії, на муніципальну владу, на управлінські органи громадського об'єднання.

В результаті та чи інша особистість, група осіб, об'єднаних спільними інтересами, наприклад, оточення відомого діяча, соціальна група, фінансова еліта, суспільний клас, наприклад, підприємці, набувають статусу, що дозволяє мати привілеї, які не відповідають їх реальному внеску в суспільство, в інший колектив. Використовуючи своє становище, ті чи інші верстви населення, групи, іншого колективу домагаються від держави, інших органів публічного управління матеріальних та інших поступок, це відповідний розподіл бюджетних коштів, пільги, представництво у владних структурах, комерційних організаціях, де державі чи

іншого публічного колективу належить певний пакет акцій, а нерідко і в інших сферах. Вони отримують непропорційно велику частку суспільних благ, цінностей матеріального чи нематеріального характеру. Якщо таку непропорційно велику частку привласнює домінуючий соціальний шар, то це може привести до різкого загострення соціальних суперечностей, а іноді – до революції. Одне з головних завдань управління полягає в дотриманні необхідних пропорцій, в тому, щоб не переступити суспільно допустимий «поріг».

Нарешті, межі публічному управлінню ставить суб'єктивний фактор: вміння «управлінців» управляти. Для успіху необхідна добре продумана, налагоджена система державних і муніципальних органів, що діють в унісон. Їх неузгодженість може призвести до невдачі найкращих починань. Потрібні ефективні способи і методи управління, що дають кращий результат. Необхідні високий рівень загальної, політичної та юридичної культури працівників державного і муніципального управління, їх високі моральні якості, щире бажання служити народу, професіоналізм і навички менеджера, лідера.

Форми і методи діяльності органів публічного управління обумовлені їх функціями і повноваженнями. При управлінні в галузі економіки широко застосовуються економічні методи і лише в мінімально необхідному обсязі адміністративні. Адміністрування в сфері інтелектуальної творчості, в галузі культури взагалі неприпустимі, в політичній сфері важливо шукати угоди, консенсус, компроміси тощо.

Суб'єктивний вибір тих чи інших форм і методів публічних дій визначається в демократичному суспільстві доцільністю і ефективністю застосування тих з них, які дають найкращий результат в найкоротші терміни і з

найменшими витратами. Зазвичай прийнято розрізняти економічні, адміністративні та ідеологічні методи управлінської діяльності. В їх рамках існує безліч приватних методів, способів, прийомів.

Економічні методи полягають в створенні органами публічного управління таких матеріальних умов, щоб керованому об'єкту було вигідно діяти так, як цього бажає суб'єкт управління. Наприклад, держава знижує податки на виробництво дитячих товарів, стимулюючи його зростання, або встановлює підвищені стипендії для студентів-відмінників, дбаючи про якість підготовки кадрів, рада муніципального утворення прийнятим рішенням створює кращі умови для дрібного підприємництва, постановою органів суб'єкта федерації виділяються субсидії групі підприємств.

Адміністративні методи – це команди публічного управління, які зобов'язують діяти певним чином. Вони можуть бути економічно вигідні державі, іншим публічним колективам, а можуть бути матеріально невикладні, але необхідні з інших причин. Ідеологічні методи – це владний вплив на свідомість людей, пропаганда і агітація з боку органів публічного управління.

Методи управлінської діяльності можуть бути легальними, що відповідають чинному законодавству і легітимними тобто правильними, виправданими в уявленнях населення, легальними, але не легітимними, легітимними, але не легальними, правовими і неправовими. До правових належать ті, які відбуваються на основі конституції, законів, інших актів цивільного законодавства, в межах і відповідно до процедури, встановленої ними. Управління у вузькому сенсі - це, як зазначалося вище, виконавчо-розпорядча, організаційна діяльність держави, публічних колективів, їх органів, посадових осіб. Для його здійснення також видаються

правові акти, але в цій сфері діяльності особливо широко застосовуються організаційно-технічні методи, прийоми, способи.

Контрольна діяльність органів публічного управління виражається у формі інспектування, перевірки відповідності діяльності органів держави, посадових осіб законам, актам вищих органів, шляхом перевірки виконання посадових обов'язків, дотримання встановлених стандартів, правил протипожежної, протиепідемічної безпеки. Контрольною діяльністю займаються в ряді країн прокуратура, конституційні суди, спеціальні органи, генеральні контролери, генеральні ревізори, омбудсмени. Контрольні органи, як правило, не можуть давати якихось обов'язкових вказівок, розпоряджень.

У добровільних громадських об'єднаннях контроль полягає в перевірці виконання директив вищих органів управління об'єднанням його місцевими організаціями, іншими органами внутрішнього управління. Разом з тим, такий суспільний контроль може включати і перевірку відповідності діяльності та актів добровільного об'єднання, його органів конституції і законам держави.

Неправові форми і методи – це головним чином повсякденна організаційно-технічна, оперативна діяльність. Такі процедури детально правом не регулюються. Від неправових слід відрізнити протиправні форми і методи управління – це насильство, погрози, приниження гідності підлеглих, вимоги виконувати незаконні дії. За застосування протиправних методів в порушення закону може нести відповідальність і сама держава. Це можливо у внутрішньодержавних відносинах, в сфері міжнародних правових відносин пов'язаних з агресією, злочинами проти людства, з використанням методів примусу, заборонених міжнародним правом.

З точки зору особливостей волевиявлення держави,

органів публічного управління в управлінському процесі розрізняють методи стимулювання, дозволу, охорони, вимоги, заборони, відповідальність, репресії. Стимулювання широко застосовується в управлінні. Воно використовується для орієнтації поведінки і діяльності учасників суспільних відносин в такому напрямку, який суб'єкт управління вважає за необхідне. Це одна з форм «м'якого» публічного керівництва. Так, шляхом встановлення пільг стимулюється об'єднання селян у кооперативи будь-якого рівня. Формою стимулювання є нагороди, премії, присвоєння почесних звань за успіхи в праці.

На відміну від стимулювання, яке виражає пряму зацікавленість органів публічного управління, метод дозволу в певній мірі характеризує нейтральну, але доброзичливу позицію публічної влади по відношенню до тих чи інших суспільних явищ, процесів, видів діяльності. Держава, органи управління не заохочують ті чи інші види діяльності, але і не забороняють їх: громадяни, юридичні особи самі вирішують, чи скористатися наданими можливостями. Метод дозволу широко використовується при регулюванні основних прав і свобод особистості.

Метод охорони застосовується для забезпечення стабільності існуючих суспільних відносин, що склався правового порядку. Охоронної діяльністю насамперед займаються органи держави, його спеціалізований апарат це поліція, суди, прокуратура. Для захисту держави від агресії створюється армія, для захисту від внутрішніх загроз – внутрішні війська, поліція. Свої методи для охорони встановлених правил використовують органи суб'єктів федерації, автономних і муніципальних утворень, органи добровільного громадського об'єднання.

Заборони – дієва форма негативного ставлення органів публічного управління до тих чи інших явищ,

вчинків, поведінки. У формі заборон вони виключають шкідливу, небажану для суспільства, колективу, людини діяльність. У конституційному праві, наприклад, заборонена пропаганда релігійної нетерпимості, в адміністративному – несанкціоновані демонстрації, що заважають перехожим і руху транспорту, в кримінальному – посягання на життя людини, в земельному – зміна цільового призначення сільськогосподарських земель, в цивільному – торгівля приватних осіб отрутами.

Метод відповідальності – це застереження про шкідливі наслідки, які можуть очікувати особу, організацію, іншого суб'єкта при недотриманні вимог або заборон державних органів, інших органів публічних колективів, посадових осіб. Юридична відповідальність передбачена багатьма правовими актами і має різні форми: обмеження свободи правопорушника, розпуск громадського об'єднання. Найбільш гостра форма відповідальності – репресія, пов'язана з прямим насильством. Незаконна демонстрація може бути розігнана із застосуванням технічних засобів. Можлива конфіскація доходів, з яких не сплачено податки. За рішенням суду особа може бути позбавлена батьківських прав.

Використовуючи ті чи інші методи публічного управління, органи держави, інших публічних колективів, посадові особи застосовують конкретні способи адміністративного впливу. До їх числа належать: адресні завдання, призначення або звільнення з посади, реєстрація певних дій, встановлення стандартів і квот, облік і статистика, оформлення державних і муніципальних замовлень, розпорядження об'єктами власності, реорганізація або ліквідація підвідомчих об'єктів, призупинення або скасування правових актів підвідомчих органів і посадових осіб.

З методами і формами управлінської діяльності тісно

пов'язані, по-перше, управлінські процедури. Серед них виділяють підготовку, прийняття і виконання рішень. Рішення і його здійснення – один з вузлових моментів державного управління. Управлінське рішення може бути колегіальним чи одноосібним. Воно має бути ретельно підготовлена, зважені можливості його здійснення, прораховані наслідки, передбачено його забезпечення і, якщо необхідно, відповідальність за виконання, причому всі ці компоненти, включаючи відповідальних осіб або органи, повинні бути конкретизовані.

По-друге, управлінські процедури часто тісно пов'язані з координацією управлінської діяльності. Координація забезпечує економію ресурсів і коштів, дозволяє більш ефективно виконувати відповідні завдання. Тому, приймаючи рішення, слід проаналізувати можливості координації з іншими вищими, підлеглими і непідлеглими органами або посадовими особами.

По-третє, управлінська діяльність пов'язана з організаційними, реєстраційними, дозвільними або обліково-повідомними формами роботи. Органи держави, інші органи публічного управління проводять організаційні заходи щодо забезпечення виборів до представницьких органів, рад, правлінь, комітетів громадських об'єднань. Органи держави реєструють політичні партії, приватні підприємства, видають ліцензії на певні види діяльності, дозволяють або не дозволяють масові вуличні демонстрації, забезпечують проведення мітингів.

По-четверте, органи публічного управління установи, службовці, застосовуючи управлінські процедури, займаються консультативною та інформаційною діяльністю. Державні і муніципальні службовці зобов'язані роз'яснювати громадянам закони, уважно ставитися до потреб, пояснювати, чому конкретний орган або посадова

особа прийняла саме таке рішення з питання, що стосується громадянина. Органи держави повинні представляти інформацію вищим органам, а також засобам масової інформації. Інформаційні повідомлення про ситуацію в країні перебування регулярно направляють до міністерства закордонних справ дипломатичні представники держави.

По-п'яте, в управлінських процедурах застосовуються облікові, аналітичні, програмні форми роботи, а також звітність. Аналітичною роботою займаються всі органи управління, принаймні коли представляють періодичні річні звіти про свою роботу. Прогнози і програми служать для орієнтації діяльності того чи іншого органу, виявлення перспектив, напрямків роботи.

Нарешті, всі органи публічного управління і посадові особи в різній мірі і в різних формах використовують процедури контролю. Вищі органи та посадові особи перевіряють і контролюють діяльність нижчестоящих, контролюється ситуація на певній території.

Форми і методи безпосередньої демократії в публічному управлінні. Сучасне управління в суспільстві неможливо без залучення для цих цілей інститутів безпосередньої демократії. Хоча участь населення у визначенні шляхів розвитку суспільства, держави, територіального колективу в певних умовах може носити неорганізований характер, самі інститути безпосередньої демократії, їх використання регламентовані правовими нормами, і ці інститути використовуються в інтересах публічного управління.

Законодавство детально регулює порядок проведення мітингів і демонстрацій, пікетування, інші форми масових дій. Майже у всіх країнах існує законодавство про загальні вибори. Це інститут, шляхом використання якого

громадяни визначають, яка партія буде правлячою, хто персонально займе посаду президента. Вибори можуть відсторонити від влади ту партію і тих посадових осіб, які керували країною. Вибори повинні проводитися в установлені законом терміни.

Інститут безпосередньої демократії – дострокове відкликання депутата представницького органу виборцями. Необхідно зібрати певну кількість підписів виборців і провести голосування, питання вирішується абсолютною більшістю голосів що брали участь в голосуванні за умови, що в ньому брав участь необхідний законом відсоток зареєстрованих виборців. Громадяни відкликають достроково депутатів які погано виконують свої обов'язки, і тим самим відкликання депутата сприяє вдосконаленню роботи державного апарату.

Найважливішим інститутом безпосередньої демократії є референдум – голосування виборців за чи проти будь-якого проекту рішення. Референдум буває вирішальний і консультативний. У деяких країнах використовується альтернативний референдум (виборець робить вибір з декількох запропонованих варіантів). Для того щоб поставити питання на референдум, ініціатор референдуму повинен зібрати на його підтримку певне число підписів виборців. Звернення громадян до органів держави, органи муніципального утворення, інші органи публічного управління зі своїми пропозиціями – теж інститут безпосередньої демократії, що допомагає вдосконалювати роботу управлінського апарату.

У підходах до вивчення публічного управління в західних країнах існує два основні напрями. Перше – це економічний підхід. Він вимагає застосовувати в управлінні ринкові механізми для поліпшення адміністрування і його здешевлення. Такий підхід піддається деякими фахівцями критиці: вважають, що він

знижує роль громадянина, людини до споживача управлінських послуг і клієнта управлінських органів; знижується також роль посадової особи. Ця особа підпорядковується системі «фінансових викликів» і фінансових санкцій, а індивіди в своїх вимогах до адміністрації керуються «розумним егоїзмом».

Прихильники економічного підходу вважають, що управлінська робота може бути поліпшена, якщо адміністратору не платити посадовий оклад, а оплачувати його дії. Їх погляди вплинули на організацію публічного управління у більшості розвинутих країн. З їх підходами пов'язано широке поширення інституту публічних корпорацій.

Іншу позицію в питаннях відносин громадян і управління займають прихильники політичного підходу це представники теорії колективних дій. Їх позиція виражена тезою «голос і лояльність», це соціальний контроль за прийняттям управлінських рішень і партиципація громадян в управлінні. Лояльність означає, що в управлінців спільні цілі з керованими, кожен відповідає за іншого, а всі зацікавлені в цілісності життєвих порядків.

Прихильники політичного підходу вимагають демократизації управління, більшої відкритості. Ці погляди теж отримали своє практичне вираження. В кінці ХХ – початку ХХІ ст. в багатьох країнах прийнято законодавство, назване «закони про відкриті вікна». Вони визначають, що кожен громадянин може за порівняно невелику плату отримати на свою вимогу копію будь-якого управлінського акту, якщо такий акт не має секретного характеру. У країнах тоталітарного соціалізму в якості публічного управління визначається лише державне управління, а концепція місцевого самоврядування відкидається.

Наука про публічне управління представлена різними

науковими школами, які об'єднують вчених-однодумців. Разом з тим, є різні методологічні підходи, методологічні установки, які поділяють методологію досліджень публічного управління на тоталітарний, демократичний і державно-релігійний підходи.

При тоталітарному підході до аналізу публічного управління акцентується увага на необхідності сильної державної влади, здійснюється фактичне злиття органів держави, правлячої партії, громадські об'єднання підпорядковуються правлячій партії і органам держави, місцеве самоврядування скасовується. Це адміністративно-командна система управління.

Демократичні концепції державного і муніципального управління представлені величезною кількістю різних шкіл, в тому числі шкіл, пов'язаних з ідеями «держави-зла» і «держави-добра», «держави – нічного сторожа» і держави – всесильного регулятора, шкіл, котрі намагаються відстояти пріоритет економічних або політичних методів управління, концепціями держави загального добробуту і держави, що створює лише сприятливі умови для діяльності індивіда, ідеями «раціональної бюрократії», технократії та іншими концепціями.

При всіх відмінностях демократичні концепції спираються на загальні постулати управління – загальнолюдські цінності, принципи демократії, політичного і ідеологічного плюралізму, поділу влади, верховенства права, визнання місцевого самоврядування. Вони відкидають тоталітаризм і авторитаризм, стверджують підконтрольність чиновника населенню, ставлять його на службу загальнонародним інтересам.

Державно-релігійні, теократичні, наприклад, в Саудівській Аравії, або клерикальні в Ірані підходи до публічного управління типові для багатьох

мусульманських країн. Вони включають в публічне управління релігійні елементи.

Концепції мусульманського фундаменталізму про управління пов'язані з ідеями халіфату як кращої форми управління, з запереченням виборів до органів державної влади. Замість участі громадян в управлінні використовується практика меджлису, партії заборонені, масових громадських об'єднань не існує. В арабських країнах, які зазнали впливу ліберальних ідей і є республіками, збереглися лише елементи колишніх порядків.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

1. Сучасні характеристики і трактування публічного управління.

2. Публічне управління: зміст поняття і його характеристика.

3. Прояви управління в громадському житті, його необхідність.

4. Структуризація управління в сучасному суспільстві: синергетика і вільна інформація.

5. Саморегулювання соціуму і публічна влада.

6. Організаційно оформлений громадський колектив (виробничий, політична партія, громадська організація, релігійне об'єднання, колектив міської території).

7. Громадська необхідність, можливості і рамки публічного управління

8. Регулювання стосунків в публічному колективі для виконання "загальних справ" і вирішення колективних конфліктів.

9. Підвищення ролі управлінської праці, її спеціалізації, проникнення публічного управління в сфери сімейного, духовного життя особи.

10. Зростання державного, муніципального апарату,

працівників громадських об'єднань поряд із зростанням чисельності населення.

11. Соціальна асиметрія суспільства, пов'язані з нею конфлікти, соціальна нерівність.

12. Виникнення необхідності створення публічних колективів.

13. Обмеженість можливостей органів публічного управління.

14. Рамки втручання держави, інших суб'єктів в справи суспільства і територіального колективу і традиційні концепції: громадянського суспільства і природних прав людини.

15. Міжнародне публічне управління.

16. Міжнародні і регіональні організації: ООН – Рада Безпеки, Генеральна Асамблея, Європейський Союз, Організація африканської єдності, арабських країн.

17. Особливий статус публічної влади, її громадські стосунки, стан і призначення.

18. Громадське управління як результат реалізації влади.

19. Інші види публічного управління : публічне державне, парадержавне, недержавне, публічне недержавне муніципальне, публічне корпоративне (партії, громадські організації) управління.

20. Законодавчо-правове регулювання публічного управління.

21. Звичаї, традиції, стандарти, технічні правила, організаційні норми в публічному управлінні.

22. Сучасні форми і методи публічного управління.

23. Обумовленість форм і методів діяльності органів і посадовців публічного управління від їх функцій і повноважень.

24. Економічні, адміністративні, ідеологічні методи

публічного управління.

25. Легальні, легітимні методи управлінської діяльності.

26. Методи стимулювання (заохочення), дозволу, охорони, вимог, заборони, відповідальності, репресії та ін.

27. Форми і методи безпосередньої демократії в публічному управлінні.

28. Мистецтво управління і здатності, навички, уміння керівника, особи, яка управляє, органу управління, професіоналізм його складу.

29. Публічне управління в умовах фінансово-економічної кризи. Держава як один з активних учасників економічних процесів.

30. Сучасні виклики публічного управління.

31. Державне управління і суспільство.

32. Концепція "громадянського суспільства".

33. Особливості державного регулювання громадських стосунків, у тому числі – економічних, соціальних, політичних, духовних і інших.

34. Взаємовідносини і взаємодії державних органів управління з муніципальним управлінням, з бізнес-співтовариством.

35. Децентралізація державного управління.

36. Зміни у векторі державного управління.

37. Посилення ролі муніципального управління в соціально-економічному розвитку територій і громад.

38. Зростання активності громадських об'єднань, неурядових організацій, інших форм самоорганізації і самоврядування населення.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Атаманчук В. Г. Теория государственного управления. М.: Омега-Л, 2004.

2. Василенко И. А. Государственное и муниципальное управление. М.: Гардарики, 2006.

3. Василенко И. А. Государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособ. / И. А. Василенко. – 2-е изд., перераб. и доп. – М. : Логос, 2000. – 200 с.

4. Васильев А.А. Система муниципального управления. М.: КНОРУС, 2010.

5. Глазунова Н.И. Система государственного управления. М.: ТК Велби, Изд-во Проспект, 2008.

6. Гордієнко Л. Ю. Адміністративний менеджмент : навч. посібн. / Л. Ю. Гордієнко, Л. Г. Шемаєва. – Х.: Вид. ХНЕУ, 2006. – 212 с.

7. Дзюндзюк В. Б. Ефективність діяльності публічних організацій : [монографія] / В. Б. Дзюндзюк. – Х. : Вид-во ХарПІ УАДУ Магістр, 2003. – 236 с.

8. Державне управління : навч. посібн. / А. Ф. Мельник, О. Ю. Оболенський, А. Ю. Расіна та ін.; за ред. А. Ф. Мельник. – К. : Знання-Прес, 2003. – 343 с.

9. Державне управління і менеджмент : навч. посібн. у таблицях і схемах / Г. С. Одинцова, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одинцової. – Х. : ХарПІ УАДУ, 2002. – 492 с.

10. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація : монографія / відп. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : УАДУ при Президентові України, 1997. – 448 с.

11. Інфраструктурне забезпечення конкурентної економіки регіонів (методологія і механізми) / П. Ю. Беленький, О. Л. Вальдрат, Н. І. Гомельська та ін. ; наук. ред. д. е. н., проф. П. Ю. Беленький. – Львів : НАН України. Ін-т регіональних досліджень, 2002. – 308 с.

12. Институциональные проблемы эффективного

державства / под ред. В. В. Дементьева, Р. М. Нуреєва. – Донецк : ДонНТУ, 2011. – 292 с.

13. Конституція України. – К. : Преса України, 1996. – 80 с.

14. Коротич О. Б. Державне управління регіональним розвитком України : [монографія] / О. Б. Коротич. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ "Магістр", 2006. – 220 с.

15. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти / М. І. Лахижа. – Полтава : РВВ ПУСКУ, 2009.

16. Пикулькин А.В. Система государственного управления. М.: ЮНИТА-ДАНА, 2007.

17. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. М.: Юристъ, 2005. С. 309.

18. Побудова системи управління якістю в діяльності органів виконавчої влади регіону : монографія / М. В. Афанасьєв, Л. Г. Шемаєва, Л. Й. Аведян та ін. ; [за заг. ред. канд. екон. наук, доцента Л. Г. Шемаєвої. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2008. – 472 с.

19. Суварян Ю.М., Чобанян М.Х. Направления повышения эффективности регионального управления в РА. Вестник АГЭУ, N2, 2007.

20. Суварян Ю.М., Чобанян М.Х. Модели регионального управления и эффективность их применения. Годичная научная конференция (3-7 декабря 2007 г.). Социально-гуманитарные науки. Ер., изд-во РАУ, 2008.

21. Теоретичні засади та організаційні механізми реформування державної служби в Україні : монографія / Н. Л. Гавкалова, Л. Й. Аведян, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. докт. екон. наук, проф. Гавкалової Н. Л. – Х. : Вид. ХНЕУ, 2012. – 328

22. Концепція реформування публічної адміністрації в

Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravo.org.ua/files/administr/Koncrpciya_reform_pabl_admin_2.doc.

1.2. Методологія адміністрування та менеджменту в публічному управлінні

Реалізація стратегічного курсу держави на демократію й впровадження європейських стандартів належного врядування потребує використання адаптованого до українських реалій кращого зарубіжного досвіду, застосування досягнень теорії й практики публічного управління.

У становленні нового, технологічно досконалого адміністрування та менеджменту в публічному управлінні, здатного забезпечувати ефективний управлінський вплив на суспільний розвиток через вчасне і адекватне реагування на трансформації соціально-економічних відносин у країні та світі, визначальна роль належить методології. Проте методологія у сфері адміністрування та менеджменту в публічному управлінні ще недостатньо систематизована. Відчувається брак відповідної вітчизняної літератури, в якій були б зібрані всі наявні знання щодо публічного управління, як галузі науки. А це стало б добрим підґрунтям для державотворення, успішного здійснення процесів реформування і оновлення різних сфер суспільства, сприяло б еволюції теорії управління, державного менеджменту, практики управління у різних сферах.

Набутий вітчизняний і зарубіжний науковий та практичний досвід у сфері демократичного врядування актуалізує необхідність дослідження методологічних проблем, пов'язаних з визначенням основних понять політичних та управлінських наук з метою ґрунтовнішого

трактування цілісного механізму функціонування системи управління суспільством у його ієрархічному (вертикальному) та мережевому (горизонтальному) вимірах. Це надає можливість напрацьовувати більш життєздатні, засадничо несуперечливі пропозиції та рекомендації щодо інституційних змін та інституційної стабілізації, які відповідають сучасним стандартам публічного управління.

Методологія адміністрування та менеджменту в публічному управлінні передбачає: узгодження ключових термінів; проведення зв'язку нової термінології з основними концепціями сучасної науки публічного управління; застосування існуючих методів дослідження адміністрування та менеджменту в публічному управлінні.

Отже, потребує уточнення визначення змісту понять: «управління», «врядування», «адміністрування» та з'ясування, пов'язаних з ними концепцій: належного (доброго) врядування й публічного менеджменту; учасницької демократії й громадянської участі; формування політичного іміджу лідерів і владних інституцій та респонсивного (чутливого) й відповідального управління.

На сьогодні у західній та певною мірою й в українській науці про управління окреслилася зміна парадигми: від розгляду процесу управління як «*контролю над...*» до його розуміння як «*взаємодії з...*» та «*скерування на...*». А перехід до нової парадигми вимагає оновлення термінологічного ряду, який має бути адаптований до її потреб і певною мірою – уніфікований (зрозумілий не лише в Україні).

Основоположною групою термінів, які потребують понятійного узгодження, визначення взаємозв'язків і відмінностей є: соціальне й публічне управління; публічне управління й врядування; управління як адміністрування.

Соціальне управління – це свідомий і цілеспрямований вплив на суспільну систему загалом або на її елементи, для здійснення якого існують спеціальні управлінські підсистеми, і їх основною функцією є *регулювання, управління, урядування*. Усі ці слова є синонімами, хоч кожне з них має свої відтінки значень та вживається у певних контекстах – часом обґрунтовано, а інколи й не дуже.

Так, термін «управління» може використовуватися по відношенню до соціуму як цілісного, якщо йдеться про його впорядкування, регулювання й спонукання до розвитку в бажаному напрямі та у певних заданих параметрах (соціальне управління у його найширшому значенні). Це поняття також вживають й для характеристики управлінської діяльності у її «вузькому» значенні: управління як адміністрування.

Головною (хоч і не єдиною) управлінською підсистемою, яка перетворює суспільство у різновид саморегульованих систем, донедавна вважали державу, або ширше – політико-адміністративну систему, функціями яких є збереження, впорядкування, забезпечення стабільного функціонування й розвитку суспільства у певному (бажаному, визначеному) напрямі. У цьому контексті державу сприймаємо швидше не як політично організоване суспільство певної країни у визначених кордонах, а як сукупність політичних структур (органів влади та підлеглих їм органів адміністративного управління), які узагальнено називаються *урядом*, функцією якого є *урядування*.

Водночас із урядуванням, у значенні «управлінської діяльності уряду», в останні два – три десятиліття на Заході інтенсивно утверджується інше, нове поняття – *governance* (від англ. – управління). За словами відомого британського соціолога, політолога, професора

Ланкастерського університету Б. Джессопа, воно «стосується не структур, а практики», до того ж переважно – у горизонтальному, мережевому вимірі управлінського процесу.

У контексті моделей «доброто», «нового», «належного» врядування концепція врядування, як «governance», акцентує на взаємовідносинах, процесах, формальних і неформальних мережах, на способах вирішення проблем, намагається знайти поліцентричні та мінімально ієрархізовані форми ефективного, але водночас гнучкого регулювання суспільних процесів із залученням приватного й громадського секторів суспільства.

«Уряд», «урядування», «урядовець», «урядник» – поняття, надзвичайно важливі для українського суспільного життя та громадянської свідомості, й дуже прикро, що нині вони звучать мало не як запозичення з англійської мови. Причинами цього явища, зокрема, є: тривала відсутність державності й послугоування політико-управлінським лексиконом тих країн, у столицях яких зосереджувалася влада над Україною; спадщина комуністичного минулого з її злиттям партії й держави, політичного управління з адміністративним та претензією на «управління суспільним розвитком на основі пізнаних законів».

Отже, нині українським дослідникам, які хочуть висвітлювати питання, пов'язані з розрізненням урядування в традиційному і в новому значенні (як *government* і *governance*), потрібно віднайти відповідні засоби виразу й домовитися про їх уніфіковане вживання.

Оскільки просто «врядування» є дослівним перекладом слова «government» і віддавна вживається в такому значенні, то тут жодних питань не виникає. А для відтворення нових конотацій у терміні «врядування» як «governance» можна запропонувати словосполучення

«публічне врядування», що наголошує на залученні до управлінської діяльності переважної більшості суб'єктів, її виході за межі уряду.

Належить також звернути увагу на необхідність більш чіткого розмежування понять «урядування» та «адміністрування» або, що майже синонімічно, політичного і адміністративного управління. Якщо управління, як адміністрування, є функцією адміністративно-управлінського апарату (який є складовою уряду, а разом вони утворюють те, що часто називають публічною адміністрацією), то врядування залишається справою усіх гілок влади, кожна з яких має свої повноваження й несе свою частку відповідальності за наведення ладу в суспільстві, його впорядкування, оптимальне функціонування й розвиток у бажаному напрямі.

Згідно з новими підходами, публічне врядування є також справою інших суспільних суб'єктів: бізнесу, громадянського суспільства. Урядування здійснюється на різних рівнях суспільної системи шляхом визначення напряму розвитку, прийняття й впровадження загальнозначущих для певного рівня рішень, які на загальнонаціональному рівні завжди мають політичне спрямування. Щодо наших традиційних підходів, то поняття «врядування» зазвичай замінювалося поняттям «публічне правління». Друге є синонімом першого, з тією різницею, що в ньому присутні елементи владного панування та ієрархії, тоді як перше містить конотацію горизонтальної взаємодії, співпраці та скеровування.

Основою правління/врядування є напрацювання, ухвалення й впровадження заснованих на певних цінностях та наповнених відповідним змістом курсів публічної (державної) політики, поза межами якої воно втрачає зміст. На пострадянських теренах щодо цієї,

недооцінюваної наразі, діяльності – врядування як вироблення та впровадження рішень – закріпився термін «державна політика», тоді як у більшості країн зі стійкою й тривалою демократичною традицією давно вже використовують поняття «публічна», тобто «суспільна політика».

Аналогічно трактують *публічну владу, публічне врядування й публічне адміністрування*. Ці, поки що незвичні для нас словосполучення, з'явилися паралельно з утвердженням республіканської форми правління.

Оскільки «республіка» від лат. «*res publica*» – «загальна справа», «справа громади», то саме цій «публіці», тобто народіві мають служити й бути підпорядковані усі державні служби та політика, яку вони здійснюють.

Тож, зміст слова «публічний» у цих варіантах зовсім не зводиться до «відкритості», як у нас іноді вважають. Якщо є потреба в перекладі, то тут доцільніше вживати слова «суспільний» або «громадський». А ще ліпше залишити названі словосполучення з означенням «публічний» у їх латиномовному варіанті, відомому ще з часів Стародавнього Риму, й домагатися поступового їх перетворення на норму слововжитку в суспільних науках – паралельно з освоєнням нових концепцій сучасної теорії управління.

Якщо дотримуватися історичного підходу (найзручнішого для схематичного опису зміни концепцій і практики), то йдеться про зміну трьох парадигм у теорії управління: наприкінці XIX століття й до 40-х – 50-х років XX століття панувала концепція «раціональної бюрократії»; у 60 – 70-х роках XX століття їй на зміну сформувалася концептуальна модель «*нового публічного менеджменту*»; з 80 – 90-х років почали інтенсивно впроваджуватися підходи *публічного врядування*

(«*governance*») та його різновиду «*доброго/належного врядування*» («*good governance*»).

Можна зазначити, що жодна з цих парадигм не лише не стала надбанням управлінської практики в Україні, але й не отримала необхідної (систематичної, з перекладами джерел, академічними дискусіями тощо) теоретичної розробки.

На Заході історично першим розвинувся ліберально-ринковий підхід до публічного адміністрування, у 90-і роки ХХ століття з'явилася теорія політичних мереж, а на початку ХХІ століття була сформульована концепція «рецептивного адміністрування». Всі ці концепції «працюють» і конкурують між собою не лише теоретично, але й застосовуються в певних сферах в окремих країнах.

Звернення до методів бізнес-менеджменту, як вихід для молодих демократій, пропонують окремі дослідники, визнаючи доцільність застосування щодо держслужбовця тих же підходів в оцінці та мотивації, що й до працівників бізнесу, акцентуючи на актуальності оволодіння досвідом бізнесових фірм. Прикладом може бути екстраполяція такого досвіду на сферу публічного управління в межах парадигми «нового публічного менеджменту» (НПМ), який набув поширення в останні десятиріччя ХХ століття у США, Великій Британії, Канаді, Австралії та Новій Зеландії. Прихильники цього підходу розкритикували ідеї М. Вебера щодо бюрократії й висловилися за використання в державному управлінні стимулів і механізмів бізнес-менеджменту, який заміняв регламентацію конкуренцією, свободою й переконанням.

НПМ намагається використовувати напівприватні фірми та організації, що залучаються до співпраці на контрактній основі, як партнерів держави у наданні управлінських послуг населенню.

Концепція «доброго врядування» наповнює поняття

врядування, яке, безумовно, не обмежується «державним управлінням як адмініструванням», гуманітарною та соціальною складовою. «Добре врядування» – демократичне врядування. Саме демократичним режимам властивий акцент на суспільному саморегулюванні, тим часом як у недемократичних системах порядок наводиться державою.

Повернення до «нового врядування», яке є більш емким (і демократичним) терміном, відбувається нині доволі інтенсивно у межах багатьох міжнародних структур, що керують різноманітними проектами та випускають відповідну літературу – від ЄС до ПРООН та Комісії ООН з впровадження цієї моделі в країнах Азії та Тихоокеанського регіону (UN ESCAP). Пояснюючи концепцію «доброго (належного) урядування», фахівці з цих організацій слушно наголошують на її зв'язку із прийняттям і впровадженням рішень за участю бізнесу та громадянського суспільства, формуванням такої тристоронньої моделі, «управлінського трикутника», хоча й з «нерівними боками».

Слід відзначити значну роль західних вчених у виробленні методології адміністрування та менеджменту в публічному управлінні. Так, німецький вчений Р. Айзінг аналізує методологічні проблеми вивчення європеїзації [1, с. 265-272]. Ним відзначено, зокрема, наявність складних методологічних проблем, основними з яких, на думку цього автора, є питання співвідношень понять та часового порівняння. Динаміка процесів примушує звертати особливу увагу на фактори контексту. Р. Айзінг також вивчає співвідношення понять сумісності та узгодженості у євроінтеграційних процесах. Він нагадує твердження Клауча Г. Гьотця, що для кращого розуміння європеїзації як процесу слід приділяти більше уваги моменту часу (time), послідовності (timing) та швидкості

(tempo).

Методологічні аспекти модернізації публічної адміністрації аналізує відомий вчений А. Мафесон [11], який відзначає особливе значення проблеми управління людськими ресурсами. Суттєвими є і зауваження цього вченого щодо необхідності критичного підходу до реформування публічного управління, врахування як їх переваг, так і можливих негативних наслідків, визнання «нестачі потенціалу» держав та міжнародних організацій для розуміння динаміки модернізації публічного сектора та його впливу на публічне управління у перспективі, а також відзначення розбіжності між гаслами та дійсними реформами. Питаннями, що потребує поглибленого вивчення, визнано, насамперед, використання нових інструментів управління у системі, а найважливішою передумовою – зростання ролі фахівців. Цю проблему в Україні ґрунтовно аналізує Л. Пашко [5].

Розуміючи методологію як систему методів, способів та принципів організації і побудови теоретичної й практичної діяльності та вчення про цю систему, слід відзначити, що українським дослідниками уважно аналізується як це поняття, так і його застосування до дослідження проблем розвитку адміністрування та менеджменту в публічному управлінні.

За роки незалежності українськими вченими широко використовується системний підхід до вивчення та оцінки явищ держави та публічного управління.

Визнаючи безумовну необхідність вивчення та використання іноземного досвіду державотворення та модернізації органів влади, слід звернути увагу на твердження економіста О. Скаленка про те, що кожную систему людської діяльності в глобальному вимірі принципово можна створювати лише на базі інформаційно-інтелектуального ресурсу як найбільшого

чинника цивілізаційного поступу, а також його зауваження про світову методологічну кризу, яка в національному плані лише посилюється [8].

Важливо пов'язати методологію дослідження із методологіями розвитку України та публічного управління, враховуючи закордонні підходи до цього явища.

Аналіз даної проблеми Ю. Сурміним підтверджує тезу про наявність кількох методологічних підходів, парадигм, що дозволяють осмислити проблеми українського суспільства [9]. На думку Ю. Сурміна, найбільш перспективним є концептуальний синтез на основі системної інтеграції напрацьованих підходів, а найважливішою недослідженою проблемою української модернізації є питання про її терміни. Як цікавий наводиться модернізаційний підхід на базі ідеї циклічності історичного розвитку з відповідною прив'язкою до національних умов.

Вочевидь, жодна з наведених методологій не може бути визнана як єдино вірна, оскільки, окрім політичного підґрунтя оцінювання, неминуче виникає ментальний фактор, що поділяє нашу державу на два чи три, а за деякими думками – навіть на вісім-дев'ять частин. Слід також пам'ятати, що українське суспільство сьогодні повинне вирішувати завдання утвердження державності та соборності одночасно із забезпеченням демократизації всіх процесів, що на практиці призводить до помітних протиріч.

В. Бакуменко та Ю. Сурмін, відзначаючи проблему різноманітності методології державного управління, вказують також, що її можна розглядати як множину, у якій виділяються близькі одна одній підмножини, які містять принципи, норми, парадигми, теорії, категорії і т.п. Уявляючи методологію як складне мультиструктурне

явище, ці автори виділяють такі її різновиди, що сформувалися в процесі історичного розвитку: консервативна, утопічна, еклектична, діалектична, раціоналістична, позитивістська, модерністська, системна, кібернетична та постмодерністська [2, С. 63–64].

Потрібно користуватися поєднанням діалектичної, раціоналістичної, позитивістської, модерністської та системної методологій.

Різницю у вивченні стабільної системи та процесів її становлення обґрунтував ще у 70-х роках ХХ століття Д. Растоу, а у 90-х роках він відзначив умови створення теорії переходу від авторитаризму до демократії. Д. Растоу наголошує, що аналізувати потрібно не конкретний момент, а певний період та охоплювати ті випадки, де процес генезису завершено [7]. Варто виділити такі методологічні тези цього автора: при поясненні демократії необхідно розмежовувати її генезис та функціонування; теорія генезису повинна концентруватися на виявленні причинного зв'язку; вектор причинної обумовленості не завжди спрямований від соціальних та економічних факторів до політичних та не завжди йде від переконань і позицій до дій; до демократії може вести багато доріг; часові рамки зародження демократії можуть бути різними; генезис демократії не обов'язково повинен бути одноманітним у соціальному плані, мотивація соціальних груп та політиків може бути різною; емпіричні дані, покладені в основу теорії генезису демократії, повинні для кожної країни охоплювати час від початку процесу до його завершення; при дослідженні логіки трансформації всередині політичних систем можна не враховувати країни, основний поштовх для трансформації в яких було дано із-за кордону; модель чи ідеальний тип процесу трансформації може бути отримана на основі вивчення кількох емпіричних прикладів і перевірена шляхом

застосування до інших.

Отже, прийняття такої методології примушує дослідників, по-перше, відмовитися від створення теорії посткомуністичної модернізації до завершення процесу перетворень; по-друге, враховувати емпіричні дані не лише успішної трансформації, а й невдалі спроби; по-третє, чітко визначити межі завершення трансформації.

Відразу ж слід зазначити, що такої узагальнюючої теорії досі не створено, незважаючи на велику кількість спроб. Не вирішено і питання щодо завершення трансформацій, хоч є публікації з цього питання. На наш погляд, можливо, прийняття частини посткомуністичних держав до ЄС є визнанням їх демократичності. У цьому випадку, наше вивчення модернізації публічного управління на прикладі кількох держав може бути основою для теоретичного узагальнення та перевірки на базі України та інших держав із незавершеною трансформацією.

Отже, ми пропонуємо використовувати синтез методологій державного управління, насамперед системної, модерністської та постмодерністської, що знайшло відображення у методологічних принципах дослідження, основними з яких є системність, об'єктивізм з урахуванням великого значення суб'єктивного фактору, історизм, та виборі його методів.

Українські дослідники перейшли на позиції плюралізму та системного підходу. Проявляється тенденція до комплексного охоплення проблем, що зокрема, проявилось і у становленні науки державного управління. Важливою темою наукової дискусії стало переосмислення ролі держави та публічного управління у модернізації суспільства, розробка понятійного апарату, використання нових методологічних підходів до аналізу трансформаційних процесів сучасності. Характерною

ресою науки публічного управління стало використання широкого спектру методів дослідження, які перейшли з інших наук, включаючи і негуманітарні дисципліни.

Слід відзначити, що комплексність не є особливістю науки про публічне управління лише в Україні. Так, польський фахівець з питань організації влади професор Г. Іздебський відзначає, що у дослідженнях публічної адміністрації використовуються, насамперед, методи властиві для соціології (опитування, анкетування, висновки тощо); експерименти; статистичні дослідження, в тому числі порівняльні та історичні дослідження; метод порівняння адміністрацій в різних країнах; історичний метод для вивчення розвитку адміністрації; метод дослідження культури та оточення для вивчення ареалу діяльності публічної адміністрації [10, S. 25-26].

Розглядаючи метод (від грецького – *methodos*) як спосіб дослідження, слід високо оцінити його роль для отримання нового знання та застосування його на практиці. Оскільки дослідження адміністрування та менеджменту в публічному управлінні відбувається як на концептуальному, так і на емпіричному рівнях, то й доцільно використовувати відповідні методи, пам'ятаючи водночас універсальність аналізу та синтезу.

Певні розбіжності можливі у відношенні до того, на чому повинна ґрунтуватися теорія. Широко відоме твердження теоретика політики Г. Моргентау, що теорія має базуватися на апріорних та абстрактних твердженнях, а не на емпіричних і прагматичних, на наш погляд, спростовується життям. В умовах трансформації суспільства та влади теорія повинна ґрунтуватися на фактах та підтверджуватися ними. У цьому відношенні слід згадати марксистську тезу про практику, як критерій істини.

На наш погляд, доцільно виділити системний метод

дослідження, який широко використовується як зарубіжними, так і українськими вченими. Він передбачає розгляд проблеми в цілісності та єдності. Відносно нашої роботи цей метод полягає у такій схемі дослідження: вивчення цивілізаційних основ модернізації суспільства, визначення місця України у цивілізаційному відношенні, дослідження суті модернізаційних процесів, аналіз особливостей та спільних рис публічної адміністрації в посткомуністичних державах, вивчення факторів, які впливають на трансформацію органів влади, аналіз ролі цивільної служби, виявлення основних методів її діяльності тощо.

Важливим є метод історизму, який дозволяє проаналізувати розвиток України у порівнянні із іншими державами, виявити спільне та особливе, встановити причинно-наслідкові зв'язки. Все це сприяє обґрунтуванню власного розуміння перспектив подальших перетворень.

Загальні методи дослідження (аналіз документів, спостереження та порівняння) дозволяють простежити динаміку модернізаційних процесів. Для виявлення їх кількісних і якісних характеристик загалом та публічного управління в різних країнах, їх класифікації потрібно широко використовувати порівняльний аналіз, який поєднується з із синтезом та узагальненням. Це дозволяє виявити закономірності та особливості такого процесу. Для аналізу потрібно відбирати як позитивні, так і негативні приклади, що сприятиме виявленню об'єктивної картини. Зокрема, завдяки аналізу праць польських експертів спростовується дещо ідеалізована картина модернізаційних процесів у цій державі.

Популярними є спроби визначити закономірності та особливості посткомуністичної модернізації в окремих країнах, для чого використовуються такі інструменти як

універсальні та казусно-зорієнтовані порівняння. Проведення перших дозволяє врахувати велику кількість характеристик, а других – глибоко проаналізувати окремі параметри досліджуваних об'єктів.

Переваги порівняльного методу дослідження переконливо показує російський вчений О. І. Зазнаєв. Він відзначає, по-перше, пізнавальне значення цього методу, який дозволяє зібрати, систематизувати та узагальнити великий масив інформації. По-друге, автором вказується на теоретико-методологічне значення порівняльного методу, який дозволяє виявляти схожість та різницю між політичними явищами. По-третє, цей метод допомагає створенню та удосконаленню наукових класифікацій. По-четверте, евристичне значення методу робить можливою верифікацію гіпотез. По-п'яте, цей метод сприяє подоланню етноцентризму, тобто уявлення про виключність якоїсь держави чи поширення виробленої на базі однієї держави теорії на інші. По-шосте, аксіологічне значення полягає у можливості виявлення відхилень від норми. По-сьоме, прикладне значення дозволяє приймати найбільш ефективні рішення та уникати помилок. Нарешті, прогностичне значення полягає у можливості передбачати результати тих чи інших дій [4].

Має бути застосований прийнятий у світовій практиці метод SWOT-аналізу. Зокрема, він показав свою ефективність у дослідженнях територіального розвитку, аналізу сильних та слабих сторін, а також можливостей та загроз, що уможливорює підготовку проектів обласних програм.

Використання методу спостереження є доцільним під час ознайомлення із діяльністю органів влади України, Польщі, інших країн ЄС, а метод включеного спостереження є неоціненним для аналізу динаміки змін в організації та функціонуванні публічного управління в

Україні.

Використання конструктивних методів – експерименту, моделювання та прогнозування полегшує перехід від аналізу та синтезу до вироблення теоретичних підходів, сприяє розумінню можливості чи, навпаки, неможливості застосування того чи іншого іноземного підходу в умовах нашої держави.

Меншою мірою використовуються експлікативні методи – статистичний, конвент-аналіз, метод індикаторів.

Отже, потрібно використовувати методологічні напрацювання вітчизняних і зарубіжних вчених, доповнених власними підходами до характеристики явищ, пов'язаних із розвитком адміністрування та менеджменту в публічному управлінні.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Завдання:

1. Перерахуйте основні причини і підстави для звернення до консультантів організацій, які:

- а) стійко функціонують;
- б) знаходяться у кризовому становищі.

2. Організуйте творчу групу (3 – 5 осіб) з встановленням типів творчих індивідуальностей для обговорення запропонованої ситуації.

3. Кожній творчій групі підготувати у письмовому вигляді відповіді на запитання до наступної ситуації (кейсу).

Кейс

“Чи потрібний консультант ?”

У 1993 р. Меблевий комбінат Х одержав статус ВАТ. У той період на підприємстві працювало 4200 чоловік. ВАТ складається із семи виробництв, частина яких технологічно зв'язана, інша являє собою обслуговуючі допоміжні виробництва, соціальну сферу. Головні

проблеми, з якими комбінат зштовхнувся на етапі підготовки до приватизації й у постприватизаційний період, типові для всіх колишніх державних підприємств: відсутність знань і досвіду керування АТ, неконкурентоспроможне виробництво.

Керівництво розуміло, що створення підприємства, здатного працювати в умовах ринкової економіки, – великомасштабний і досить витратний проект, але самостійно розробити ефективну програму фахівці комбінату були не в змозі. Генеральний директор Н.В. Решетник відзначав: «Ми розуміли, що в нас не вистачає знань. Ми чесно собі в цьому зізналися і вирішили, що нічого стінку головою пробивати, треба скористатися знаннями інших, тих, хто вміє працювати в ринковій економіці, а це – західні підприємства».

Керівництво підприємства прийняло рішення про запрошення іноземної консалтингової фірми для проведення діагностичного обстеження (оцінки стану комбінату і вироблення рекомендацій). У 1993 р. був укладений контракт з англійською фірмою PA Consulting Group на суму 42 тис. дол. США. Результати діагностики показали, що основний вид продукції, що випускається комбінатом, застарів, тому що виготовлявся протягом 10 років. При надлишку загальної чисельності персоналу відчувався явний дефіцит людей з економічним дослідницьким мисленням. Облік не забезпечував необхідною інформацією для керування підприємством, а контроль за дебіторською заборгованістю був відсутній взагалі. Висновок, що зробили консультанти, – необхідність реформування виробництва і керування, упровадження нових методів і систем керування, розробка заходів для підвищення ефективності.

Діагностика дозволила одержати загальне представлення про місце комбінату на ринку і про

недоліки керування. Однак «що робити і, головне, як усе робити, було неясно, – говорить генеральний директор. – Це ще більше зміцнило нас у тім, що потрібні знання». Відсутність знань про прийоми і методи проведення перетворень змусило підприємство зайнятися пошуком консультантів. На комбінаті знали, що існують різні програми технічної допомоги Заходу. Участь у програмі дає підприємствам важливу перевагу – вони не оплачують послуги консультантів (у деяких випадках несуть витрати по харчуванню і проживанню іноземного фахівця). Скориставшись цією можливістю, у 1994 р. меблевий комбінат Х виграв конкурс програми TACIS на одержання консультаційної допомоги. Компанія McKinsey & Co розробила трирічний план заходів в області маркетингу і збуту, удосконалювання керування, фінансів, виробництва і продукту; допомогла почати підготовку до переходу на західну систему обліку.

У цілому консультанти McKinsey & Co проробили на комбінаті рік, допомагаючи впроваджувати розроблені заходи, проводячи навчання (у тім числі, наприклад, по складанню бюджетів). Були початі перетворення в структурі керування, створена служба маркетингу, впроваджувався оперативний облік.

У 1995 р. меблевий комбінат знову одержав допомогу TACIS у виді співробітництва з італійською компанією Cast. Цього разу вирішувалися дві задачі: пошук іноземного інвестора і реструктуризація виробництва. За рекомендаціями консультантів комбінат оновив асортимент продукції, почавши випуск спалень, і припинив неприбуткове виробництво фанери. У 1997р. фірма Cast знайшла партнера для ВАТ «Меблевий комбінат Х», і в результаті на базі фанерного виробництва було створено СП з італійською фірмою.

Одночасно з цим консультанти по енергоаудиту, що

також працювали за проектом західної допомоги, дали ряд практичних порад по зниженню витрати енергоресурсів (пару, газу, електроенергії). Це – встановлення лічильників, конденсаторів, упродовження комп'ютерної системи обліку поцехового споживання електроенергії, переведення енергоємних виробництв на роботу в другу зміну. Гроші, витрачені на придбання устаткування, повернулися в лічені місяці у виді економії від енергоресурсів.

Повний перехід на міжнародну систему обліку, був також здійснений за допомогою консультанта з Міжнародного корпусу експертів. На наступний рік з цієї ж організації був запрошений фахівець, що допоміг створити систему регіональних представництв. Однак ідея регіональних офісів з агентами і рекламними проспектами не прижилася: покупець не бажав придбавати меблі по проспекту, не бачивши їх в натуральну величину. Робоча група розробила модель представництв із меблевими складами.

Перетворення розпочаті в ВАТ «Меблевий комбінат Х» за участю консультантів, продовжуються. Завдяки консультантам розвивається співпраця і закріплюються позиції комбінату в ділових і консультаційних колах Західної Європи.

Питання до ситуації:

1. Проаналізуйте кожний вид співпраці комбінату з консультантами.
2. Чи вважаєте Ви вірним і обґрунтованим запрошення консультантів?
3. Чи було б можливим здійснення робіт, виконаних консультантами, силами спеціалістів комбінату?
4. Дайте оцінку результатам співпраці з консультантами.
5. В чому переваги та недоліки формування навичок

через консультаційне навчання?

6. Які ще варіанти пошуку та вибору консультантів Ви могли б запропонувати?

7. Яке майбутнє, на Вашу думку, очікує на комбінат?

8. Чи є в ВАТ «Меблевий комбінат Х» дослідницький потенціал? Якщо ні, то як його сформувати?

4. Кожній творчій групі визначити самостійно питання до кейсу (2-3), що наведений нижче, сформулювати відповіді на них, спрогнозувати подальший розвиток ситуації та підготувати презентацію результатів.

Кейс

Чи вирішить створення баз даних інформаційну проблему в Інституті місцевого самоврядування і державної служби?

Ще ніколи на звичайній ранковій нараді в Інституті місцевого самоврядування і державної служби (ІМСДС) не виникало такої гарячої суперечки. Зрештою, ще ніколи Золтан Сігеті, директор інституту, не ставив питання стратегії діяльності інституту на порядок денний таких нарад. Та й хто міг сподіватися, що таке елементарне, на перший погляд, питання, як колонки інформаційних баз даних, викличе таку палку дискусію, що часом торкалася стратегічних аспектів діяльності інституту.

Інститут місцевого самоврядування і державної служби

ІМСДС був створений відомим американським мільярдером Джорджем Соросом у Будапешті у 1993 р. для підтримки політичних та економічних реформ на місцевому рівні у країнах Центральної та Східної Європи. ІМСДС був частиною Інституту Відкритого Суспільства – мережі Фондів Сороса у кількох десятках країн, але при цьому зберігав організаційну і фінансову автономність. Незважаючи на свою назву, інститут діяв практично як фонд. Тобто різні організації надсилали до нього свої пропозиції щодо проектів, покликаних стимулювати

розвиток місцевого самоврядування. Це були різні ідеї – від заснування і підтримки інститутів державного управління до видання підручників, посібників і періодичних видань для державних службовців.

Процес підготовки і втілення проектів

Пропозиції аналізували керівники проектів. Ті, в свою чергу, давали свої висновки директору інституту, який міг погодитися чи не погодитися з ними. Коли директор інституту погоджувався підтримати проект, він факсом надсилав відповідного листа членам Дорадчої ради інституту, що складалась з кількох відомих науковців у галузі державного управління, її члени приймали остаточне рішення щодо фінансування того чи іншого проекту. Якщо члени ради мали щодо проекту різні думки то він надсилався на доопрацювання і пізніше виносився на чергове засідання ради, що відбувалися двічі на рік. Керівники проектів Інституту часто виїжджали в різні країни Центральної та Східної Європи, зустрічалися з представниками органів місцевого самоврядування, недержавних організацій та навчальних закладів і намагалися на місці зрозуміти цілі і організаційне середовище різних проектів. Представники ІМСДС також часто надавали практичну допомогу в підготовці проектів. Організації, що отримували фінансування проекту, зобов'язані були підписати контракт і систематично повідомляти ІМСДС про хід впровадження проекту. Керівники проектів інституту час від часу відвідували конференції та семінари, організовані закладами в рамках підтриманих проектів.

Золтан Сігеті

Першим директором інституту було призначено Золтана Сігеті, громадянина США угорського походження. Золтан був досвідченим менеджером. Більшу частину своєї кар'єри він провів у приватному банку, де виріс до віце-

президента. Пізніше Золтан працював керівником відділу в муніципалітеті міста Сіетл. Після початку реформ в Угорщині Золтан повернувся на свою батьківщину і працював радником муніципалітету угорського міста Секешфегервар за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку. Джордж Сорос, як і багато інших людей, був вражений надзвичайною працездатністю і організованістю Золтана. Завжди пунктуальний, точний у виразах і діях, Золтан не міг не виграти жорсткої конкуренції на посаду директора ІМСДС, на яку претендувало понад 200 кандидатів.

Організаційне становлення

ІМСДС почався з того, що Джордж Сорос дав Золтану Сіетлі чекову книжку із сумою, достатньою для розробки і втілення перших проєктів. Золтан особисто розробляв проєкти і надсилав їх у Дорадчу раду. Сорос практично ніколи не цікавився деталями того чи іншого проєкту. Він цілком довіряв Золтану. Проте скоро з'ясувалося, що Золтан одноосібно неспроможний результативно "освоїти" таку суму грошей. За короткий час на роботу до інституту були запрошені п'ять чоловік програмного персоналу. Джеймс, давній друг Золтана по роботі в муніципалітеті Сіетлу, став директором програм, якому підпорядковувались чотири керівники проєктів:

- угорка Віолетта викладала антропологію в кількох найпрестижніших університетах Угорщини і тривалий час перебувала в демократичному русі цієї країни;
- американка Джуді недавно закінчила магістерську програму в Школі державного управління імені Кеннеді Гарвардського університету;
- румун Адріан працював у національному відділенні Фонду Сороса і недавно закінчив магістерську програму в румуно-американській школі бізнесу;
- українець Петро працював радником народного

депутата України і також недавно закінчив магістерську програму в американській школі бізнесу.

Організаційний бік роботи керівників проектів забезпечували американець Річард, який вів фінансовий облік в інституті, та угорський офіс-менеджер Ілона.

Інформаційне забезпечення роботи інституту

В обов'язки Річарда також входила розробка концепції інформаційного забезпечення ІМСДС, з чим він справлявся дуже добре, оскільки давно і на професійному рівні цікавився комп'ютерами. Кожен працівник інституту мав персональний комп'ютер найновішої моделі з найсучаснішим програмним забезпеченням, електронною поштою і доступом до Інтернету. Усі комп'ютери були з'єднані в єдину мережу, і керівники проектів мали змогу працювати з файлами один одного, що зберігалися на спільному диску інститутського сервера. Інститут мав також власну телефонну мережу і факс. Можливо, не дуже довіряючи запису інформації в електронній формі. Золтан заклав початок традиції архівування всіх документів і кореспонденції інституту в паперовій формі у файлах, що були відведені під кожен окремий проект. Ці файли мали такі частини, як "Контракт", "Розвиток проекту", "Звіти" та "Інше".

Одразу було видно, якими проектами керував Золтан, а якими – інші члени команди. Золтан вів надзвичайно докладні звіти про кожну поїздку і кожну телефонну розмову. Всі ці документи систематично розкладалися по проектних файлах. Працювати з ними було одночасно і легко, і важко. Легко тому, що файли Золтана містили абсолютно вичерпну інформацію про проект. А важко через те, що деколи ці файли розростались у цілі томи документів і кореспонденції, тому було проблемою швидко знайти необхідний документ. Нові керівники проектів більше поклалися на запис документів у

електронній формі на диску персонального комп'ютера, а відтак роздруковували і клали у файл лише найважливіші документи, наприклад, контракти. Перевагою такого методу роботи з інформацією була можливість швидко знайти необхідний документ або за датою, або за ключовими словами. Недоліком було те, що доступ до файлів, збережених на диску персонального комп'ютера, мав лише його власник. Ще гіршим було те, що нові керівники проектів, на відміну від Золтана, не залишали жодних записів ні у паперовій, ні в електронній формі про свої телефонні розмови чи зустрічі, які стосувались того чи іншого проекту. На критику директора інституту керівники проектів відповідали, що, мовляв, опис розмови забирає надто багато часу, а водночас багато емоційних подробиць розмови викласти на папері просто неможливо. Зрештою, говорили керівники проектів, якщо комусь потрібна інформація про нашу розмову, нехай запитас нас – ми докладно все розкажемо.

Зміни в організаційному середовищі

До внутрішніх суперечок додалися важливі зміни в організаційному середовищі діяльності інституту. Так, наприклад, за станом на 1996 р., тобто через три роки після заснування ІМСДС, національні фонди Сороса значно зміцніли, їх керівний персонал мав таке ж розуміння необхідності політичних та економічних реформ на місцевому рівні, як і персонал інституту в Будапешті, але національні фонди мали ту перевагу, що вони набагато краще знали свою країну, а відтак - політичний контекст різних ініціатив і проектів. Крім цього, національні фонди економили значні суми грошей на транспортних видатках, адже відрядження їх персоналу на місця не вимагали міжнародних перельотів. Сорос вирішив, що національні фонди можуть самостійно ініціювати та фінансувати проекти в галузі місцевого самоврядування і державної

служби. Внаслідок цього поставало кардинальне запитання: «Чи потрібен взагалі ІМСДС у Будапешті?»

Керівники проектів давали на нього ствердну відповідь. Але вони підкреслювали, що суть роботи інституту повинна змінитись і полягати не в перекачуванні грошей, а в перекачуванні ідей. Через сім років після початку справжніх реформ у Центральній і Східній Європі стало очевидно, що деякі країни (Чехія, Польща, Угорщина) проходять процес трансформації, в тому числі і на місцевому рівні, значно швидше і успішніше, ніж їхні східні сусіди. В Україні та інших східноєвропейських країнах існував великий попит на інформацію про передовий досвід і технології економічних та політичних реформ. Національні фонди не могли надати цю інформацію. ІМСДС міг стати центром такого досвіду, створивши навколо себе мережу контактів та організацій, зацікавлених у передачі чи отриманні цього досвіду.

Нові завдання інституту вимагали створення нової інформаційної системи. Насамперед, йшлося про базу даних осіб та організацій, що діяли у галузі реформування місцевого самоврядування у країнах Центральної та Східної Європи. Золтан у цілому поділяв цю ідею. Було вирішено обговорити питання створення бази даних на звичайній оперативній нараді у понеділок вранці. Але в ході дискусії Золтан ще раз зауважив, що якби керівники проектів вели належну документацію про кожну свою зустріч і розмову, створити таку базу даних було б значно легше. Керівники проектів з ним не погодилися, сказавши, що якби вони вели документацію про кожну свою зустріч і розмову у стилі свого директора, то просто не мали б часу на більшість цих зустрічей і розмов. Дискусія ставала занадто палкою і все далі відходила від порядку денного. Золтан оголосив перерву на тиждень. Саме в цю хвилину зайшла його секретар і повідомила, що Сорос просить

надати йому документ, який би описував бачення ролі і місця майбутнього Інституту місцевого самоврядування і державної служби.

Кейс

Який план заходів щодо його реалізації ситуації ви запропонуєте?

25-26 квітня 2018 року відбудеться Міжнародний економічний форум "Інновації. Інвестиції. Інформатизація". У рамках цього форуму у вищих навчальних закладах заплановано проведення виставки "Енергія зростання".

Метою Форуму та Виставки є сприяння ефективному залученню інвестицій в економіку країни, встановленню економічних зв'язків між провідними підприємствами та іноземними партнерами.

Для участі у заходах запрошені послы, керівники торгово-економічних місій провідних країн світу, керівники державних установ та структурних підрозділів міністерств, які займаються інноваційною та інвестиційною діяльністю, експерти та представники міжнародних інвестиційних фондів і фінансово-промислових груп, переможці Міжнародного конкурсу інноваційних проєктів "Інноваційні ініціативи".

Вам, як керівнику районної державної адміністрації, доручено запропонувати план заходів щодо його реалізації.

Ситуаційне завдання

Ухвалення 16 квітня 2009 р. Закону України «Про асоціації органів місцевого самоврядування» дало новий поштовх до утворення в Україні асоціацій та їх ефективної діяльності з розвитку місцевого самоврядування.

«Європейські виміри та орієнтири : на шляху до самодостатніх громад. Створення регіонального інформаційно-ресурсного центру розвитку громад на базі обласної асоціації органів місцевого самоврядування».

Визначити: актуальність проекту, інноваційну спрямованість, перелік заходів проекту.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Айзінг Р. Європеїзація та інтеграція: концепти дослідження ЄС / Р. Айзінг – Європейська інтеграція. Укладачі М. Яхтенфукс, Б. Колер-Кох.). – К.: Видавничий дім «Києво-Могилянська академія». – 2007. – 394 с.

2. Бакуменко В. Проблеми різноманітності методології державного управління / В. Бакуменко, Ю. Сурмін // Ефективність державного управління в контексті глобалізації та євроінтеграції: матер. наук.-практ. конф./ За заг. ред. В. І. Лугового, В. М. Князева.– К.: Вид-во НАДУ, 2003. – Т. 1. – С.61–64.

3. Енциклопедія державного управління у 8 т. / Наук.ред.кол. Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін. // Національна академія державного управління при Президентові України. – К.: НАДУ, 2011. // Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С.О. Телешун (співголова) та ін. // Львівський регіональний інститут державного управління Національна академія державного управління при Президентові України. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

4. Зазнаев О.И. Сравнительный метод в изучении форм правления / О. Зазнаев // Режим доступу: http://www.ksu.ru/f15/k2/sb_06/zaznaev.rtf

5. Пашко Л.А. Людські ресурси у сфері державного управління: теоретико-методологічні засади оцінювання: [мон.] / Л.А. Пашко. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 236 с.

6. Програма розвитку ООН» [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://uk.wikipedia.org/wiki/Програма_розвитку_ООН

7. Растоу Д. Переходы к демократии: попытка динамической модели / Д. Растоу // Полис. – 1996. – № 5.

– С. 5–15.

8. Скаленко О. Глобальні резерви поступу / О. Скаленко. – К.: Основи, 2000. – 394 с.

9. Сурмін Ю. Проблема синтезу методологій розвитку України / Ю. Сурмін // Спосіб доступу: <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/DUTP/2005-1/txts/SURMIN-1.htm>

10. Administracja publiczna/ Redakcja naukowa J.Hausner. – Warszawa. – Wydawnictwo naukowe PWN, 2005. – 293 s.

11. Matheson A. Modernisacja sektora publicznego: nowy program. Przegląd dwóch dekad modernisacji z perspektywy zarządzania zasobami ludzkimi / A. Matheson // Sluzba cywilna, 2003/2004, №.7, S. 29-52.

1.3. Публічне адміністрування та економіка

Публічне адміністрування охоплює всі три сфери влади: виконавчу, законодавчу та судову та їх взаємовідносини. Узагальнення теорії та досвіду реалізації концепції Public administration можна знайти у глосарії «Програми розвитку ООН», де зазначається, що термін Public administration має два тісно пов'язаних значення: по-перше, це цілісний державний апарат (політика, правила, процедури, системи, організаційні структури, персонал тощо), який фінансують за рахунок державного бюджету і який відповідає за управління та координацію роботи виконавчої гілки влади, її взаємодію з іншими зацікавленими сторонами в державі, суспільстві та зовнішньому середовищі; по-друге, це управління та реалізація різних урядових заходів, що пов'язані з виконанням законів, постанов і рішень уряду та управління, що пов'язане з наданням публічних послуг.

Таким чином, можна дати розгорнуте визначення терміна «публічне адміністрування» як цілісного

структурованого процесу, що є складовою публічного (державного) врядування (управління), яке здійснюється сукупністю органів державної влади та місцевого самоврядування з метою забезпечення сталого й всебічного розвитку держави в цілому й окремих її регіонів на засадах ефективного використання сучасних управлінських методів і механізмів, які ґрунтуються на принципах демократії, законності та верховенства права, пріоритету прав людини, а також ефективного використання та розподілу наявних ресурсів держави, що дає змогу забезпечити соціальну рівність та високий рівень задоволення суспільних потреб.

Тому під економічними основами публічного адміністрування доцільно розглядати складові відновлення економічного розвитку національної економіки та подолання макроекономічних дисбалансів.

В економіці України має бути знайдений потенціал для забезпечення стійкої динаміки економічного розвитку і створення нових робочих місць. Це неможливо здійснити без дієвого та рішучого виправлення нагромаджених у попередні роки макроекономічних дисбалансів та усунення передумов, які їх викликають. Україні потрібна модель ефективної економіки з модернізованою справедливою соціальною системою і сприянням стійкому росту, що забезпечить добробут для всіх категорій населення навіть у важкі часи. Держава має докласти всіх зусиль, щоб національна економіка як органічний складник міжнародного економічного організму у процесі внутрішніх перетворень отримала потужний імпульс від взаємовигідного використання його фінансового, інформаційного та технологічного капіталу.

В Україні назріла потреба кардинальної зміни економічної моделі розвитку. Суспільство сформувало запит на розвиток справжньої ринкової економіки – із

системою стримувань і противаг у вигляді непорушних інститутів приватної власності, міцного середнього класу, розвиненого підприємництва, ефективних і підконтрольних суспільству державних органів нагляду, справедливого правосуддя, потужних профспілок, незалежних ЗМІ та активних громадянських інститутів. Це вимагає докорінної модернізації моделі взаємовідносин між суб'єктами економіки й державою.

Економічні перетворення мають забезпечити такі базові пріоритети.

1. Економічне зростання, спрямоване на розподіл результатів економічного розвитку на поліпшення якості життя громадян та подолання нерівності. Досягнення високих показників економічного зростання не є самоціллю, а має бути спрямоване на підвищення якісних параметрів життя українських громадян, розширення доступу до суспільних благ, зростання національного добробуту та його гармонійний розподіл. Цілеспрямована політика, орієнтована на участь усіх верств населення у розподілі результатів економічного розвитку та скорочення розриву в доходах, має бути ключовим непорушним базисом нового економічного консенсусу та імперативом відновлення довіри між суб'єктами суспільних відносин.

2. Побудова відкритої конкурентоспроможної економіки. Сьогодні економіка України є відкритою і базується на підходах, які визнають міжнародну конкуренцію найбільш дієвим інструментом зміцнення економічних позицій держави на глобальному ринку. Підвищення конкурентоспроможності національної економіки відповідає завданням подолання неефективності системи управління та структурних дисбалансів, прискорення процесів адаптації до інформаційно-технологічної парадигми розвитку, характерної для

сучасної глобальної економіки. Важливими рушійними силами таких реформ мають стати: залучення до інвестиційного процесу громадян України, чого слід досягати у спосіб підвищення рівня довіри та гарантування прав не лише зовнішніх, а й внутрішніх інвесторів; всебічне стимулювання всіх форм підприємництва та торгівлі; утвердження належної ролі технологічних чинників забезпечення конкурентоспроможності національних підприємств на основі запровадження інформаційно-комунікаційних і технологічних новацій.

3. Продовження євроінтеграційного курсу, забезпечення якого має стати загальнонаціональною філософією впровадження європейських цінностей в українську економічну модель розвитку. Європейські стандарти динамічно просуваються у внутрішні регламенти держави. Головний тягар імплементації Угоди про асоціацію з ЄС, а відповідно, і робота щодо поглиблення євроінтеграції лежить на плечах міністерств та відомств, державних та приватних корпорацій і банків, об'єднань підприємців та інститутів громадянського суспільства. Кожна установа в межах своєї відповідальності має крок за кроком наближати економіку й суспільство до стандартів життя ЄС. Створення «європейської атмосфери» відповідає прагненню України повноцінно повернутися до сім'ї європейських народів. Це вимагає висвітлення в засобах масової інформації та наукових дискусіях, активізації участі у проведенні торговельних виставок з європейськими партнерами, покращення транспортних зв'язків та комунікацій, утворення спільних підприємств, розбудови спільного інформаційно-технологічного простору тощо.

4. Демонтаж системної корупції, що має стати основою національного консенсусу стосовно моделі економічного розвитку України. Це зумовлено обсягами

корупції, її особливою природою в українському суспільстві та необхідністю мінімізації її виявів у національній економіці. У цьому контексті суспільний запит передусім полягає в ліквідації «політичної корупції», яка має стати в Україні маргінальним явищем. Інституціоналізації повинні підлягати процеси впорядкування відносин політично пов'язаних бізнесменів, які мають стати об'єктом відкритого громадського контролю, а також контролю з боку фінансових інституцій та ЗМІ. Важливо зазначити, що це не боротьба з багатством, а забезпечення цивілізованого функціонування системи влади.

5. Непорушне забезпечення права власності як базового інституту економічного розвитку України. Багаторічне ігнорування проблем, що існують у системі забезпечення прав власності, насамперед корпоративної, неминує знову і знову загострюватиме інші економічні хвороби – корупцію, монопольне завищення цін, рейдерство. Органи державного нагляду України повинні навести порядок щодо питань реєстрації прав корпоративної власності. Мають бути гарантовані прозорість і дотримання прав власників, а також повнота розрахунків за операціями купівлі-продажу корпоративних прав власності.

6. Забезпечення випереджального розвитку економіки України на основі підвищення рівня технологічності. В умовах втрати п'ятої частини промислового потенціалу для України особливої важливості набуває національна концепція реіндустріалізації на основі інновацій, що передбачає підвищення ролі інформаційно-комунікаційних технологій, збільшення частки наукоємних галузей у структурі виробництва та експорту тощо. Необхідно відмовитися та послідовно виводити з експлуатації

морально застарілі технології і їх виробничу базу, які не відповідають сучасним матеріало- та енергоємним промисловим стандартам. Слід відмовитися від практики постійного «ремонту» морально застарілої бази. Висока вартість впровадження нових технологій у національну економіку має розглядатися не як тягар для фінансової системи, а як стимул для акумулювання необхідних коштів. технологічній основі. Відповідне фінансування можливо отримати завдяки формуванню міжнародних альянсів за участю українських та іноземних суб'єктів підприємництва, а також розширенню механізмів фінансового партнерства за участю держави та інституційних інвесторів.

7. Розширення міжнародного співробітництва, що має поглибити економічні інтеграційні процеси на основі європейських цінностей. Україні слід послідовно зміцнювати двосторонні економічні взаємовідносини (зі США, ЄС, Японією, Канадою, Австралією та іншими країнами), розширювати порядок денний участі в роботі міжнародних економічних організацій (СОТ, МВФ, ОЕСР та ін.). Залучення фінансового й консультативного потенціалу міжнародних організацій дозволить Україні у стислі терміни досягти прогресу в розвитку підприємництва, боротьбі з корупцією, поліпшити державне управління та підвищити секторну конкурентоспроможність, удосконалити законодавство України з урахуванням передового міжнародного досвіду, розширити представництво в роботі органів міжнародних організацій. Необхідним є посилення економічної взаємодії України з країнами Африки, Азії та Латинської Америки, а також регіональними економічними організаціями.

Деформована національна економічна модель, побудована на високій імпортній залежності та надмірній

експортоорієнтованості, виявилася критично вразливою до економічних шоків. Тенденції економічного розвитку України свідчать про поглиблення рецесії національної економіки; збільшення економічного розриву порівняно з іншими країнами Європи; скорочення експортного потенціалу; поглиблення стагнації в інвестиційній сфері; загострення проблеми моральної та фізичної застарілості основних засобів; деіндустріалізації та закріплення низькотехнологічної структури економіки; нестабільність національної грошової одиниці в умовах високої зовнішньоекономічної залежності; високий інфляційний тиск на тлі загального дефляційного тренду в більшості розвинених країн світу; зниження внутрішнього попиту та формування небезпечного тренду погіршення стандартів життя широких верств населення та потреби в компенсаторних чинниках підтримання платоспроможного попиту; накопичення боргового дисбалансу.

Вказані процеси свідчать про глибоку кризу та хибність моделі економічного розвитку України і дисонують з цілями та завданнями європейської інтеграції. Подолання деструктивних процесів залежить від результативності реформ та їх спрямованості на врівноваження макроекономічних дисбалансів.

У контексті зазначеного пріоритетами політики реформ і забезпечення макроекономічної стабілізації залишаються:

1. Підвищення якості планування економічного розвитку та зміцнення інституційної бази управління. Це має посилити відповідальність органів влади в ухваленні управлінських рішень, а також відновити довіру суспільства до державної влади. Відповідно до наявних викликів та загроз необхідно оновити формат державного стратегічного планування, забезпечити єдині підходи до державного прогнозування, привести їх у відповідність з

базовими критеріями економічної безпеки. Слід чітко визначати адресність завдань, встановивши інституціональну та персональну відповідальність за результатами їх виконання.

2. Розбудова внутрішнього ринку. Основними завданнями є розроблення реальних механізмів та інструментів нарощення платоспроможного попиту населення, зокрема у спосіб послідовного наближення рівня оплати праці й державного соціального забезпечення до східно-європейських стандартів; зниження імпортозалежності внутрішнього ринку в сегменті споживчих товарів. Заходи щодо стимулювання внутрішнього попиту мають враховувати сучасні трансформації споживацької моделі, орієнтовані на нові технологічні та інноваційні стандарти.

3. Стимулювання інвестиційного зростання. Важливо забезпечити стабільність і прозорість процесів формування сприятливого інвестиційного клімату. Запровадження податкових, дерегуляторних, бюджетних стимулів для інвесторів має підкріплюватися політичною волею та попередженням політичної дестабілізації. Необхідно визначити механізми забезпечення сприятливого (конкурентного) довгострокового горизонту інвестування. Пріоритетними завданнями є подальша інвестиційна децентралізація і створення додаткових можливостей нарощування фінансування інвестицій ресурсами місцевих бюджетів, розширення проектів публічно-приватного партнерства. Необхідно терміново завершити процес очищення банківського сектору та забезпечити реальне кредитування бізнесу на прийнятних умовах.

4. Відновлення промислової політики. Необхідно передбачити комплексну реіндустріалізацію промислового сектору України, створення умов для модернізації виробничих фондів та орієнтованість на потреби

внутрішнього товарного ринку. Це потребує переосмислення промислових мультиплікаторів – точок зростання для національної економіки, які мають забезпечити міжгалузеву ланцюгову активізацію реального сектору економіки. З урахуванням поставлених орієнтирів має бути здійснена відповідна ревізія державного замовлення та розширені проекти публічно-приватного партнерства. Промислова політика має ґрунтуватися на реалістичності ресурсного забезпечення поставлених цілей, відповідати вимогам часу та мати чіткі критерії успішності виконання.

5. Утримання курсової та цінової стабільності. Завданням грошово-кредитної та інфляційної політики має стати забезпечення на системній основі стабільності курсу національної валюти та утримання прийняттого рівня інфляції не лише на коротко-, а й на середньостроковий період. Необхідно виходити з того, що зміцнення гривні відповідає потребам розвитку реального сектору економіки (зниження вартості модернізації), поліпшення умов повернення валютних запозичень та відновлення внутрішнього платоспроможного попиту.

Слід виходити з того, що вирішення проблем економічного розвитку не лише лежить у площині реалізації антикризових заходів, а й передбачає врівноваження макроекономічних дисбалансів та зниження ризиків економічної безпеки. Це вимагає:

- підвищення стійкості національної економіки до макроекономічних дисбалансів. До 2020 р. Україна має досягти середньорічних темпів економічного зростання понад 5 %, що забезпечуватиме необхідне збільшення масштабу національної економіки та зростання її конкурентоспроможності;
- інтелектуалізація економіки на основі залучення проривних технологій у виробництво товарів та послуг,

комерціалізації інновацій, що є ключовим чинником її модернізації та забезпечення динамічного розвитку;

- комп'ютеризація державного регулювання та адміністрування, що суттєво знизить суб'єктивність бюрократичного чинника, розширить доступ громадян та бізнесу до публічних сервісів, а також суттєво раціоналізує використання бюджетних ресурсів;

- скорочення державної частки в економіці шляхом завершення приватизації нестратегічних підприємств, що оздоровлюватиме конкурентне середовище, знизить рівень корупції та підвищуватиме ринковий статус національної економіки;

- активізація підприємницької ініціативи через демонополізацію внутрішнього ринку, подальшу дерегуляцію економічних відносин, посилення стимулюючої функції оподаткування, реалізацію потенціалу спеціальних режимів економічної діяльності;

- нарощування потенціалу виходу на нові товарні ринки на основі розширення міжнародної спеціалізації та включеності на паритетних умовах до глобальних ланцюгів створення доданої вартості;

- запровадження європейських екологічних стандартів для суб'єктів економічних відносин, що потребує системної інтеграції екологічних цінностей до процесів прийняття управлінських рішень органами державної влади та місцевого самоврядування, посилення економічної відповідальності за заподіяні екологічні збитки, економічного стимулювання екологічно сприятливої діяльності, та передбачає ліквідацію споживацької моделі природо- та ресурсокористування.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

1. Політичні та економічні передумови вступу

України в ЄС.

2. Угода про асоціацію як дорожня карта реформ.
3. Пошук нових ринків збуту та залучення інвестицій як завдання економічної дипломатії.
4. Антикорупційна реформа.
5. Судова реформа.
6. Реформа у сфері публічних закупівель.
7. Медична реформа.
8. Пенсійна реформа.
9. Реформа державної політики доходів.
10. Національна система освіти як ресурс розвитку.
11. Пріоритети реформування наукової сфери

України.

12. Роль і завдання культурної політики.
13. Молодіжна політика в умовах гібридної війни.
14. Реалізація державної політики енергоефективності.
15. Підприємництво як основа національного економічного відродження.
16. Активізація потенціалу аграрного сектору.
17. Земельна реформа.
18. Реформування транспортного сектору.
19. Захист прав інтелектуальної власності.
20. Інформаційне суспільство та розвиток електронного урядування.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Вступ до публічного адміністрування : навчальний посібник / Н. Л. Гавкалова, Т. А. Власенко, Л. Ю. Гордієнко та ін. ; за заг. ред. д-ра екон. наук, професора Н. Л. Гавкалової. – Харків : ХНЕУ ім. С. Кузнеця, 2016. – 372 с.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про

внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.

3. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». – К. : НІСД, 2016. – 688 с.

4. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К. : НІСД, 2017. – 928 с.

1.4. Правові засади публічного управління та адміністрування

Проблема правового регулювання публічного управління та адміністрування ще не знайшла належного дослідження у межах вітчизняної теорії адміністративного та публічного права; досі бракує комплексних сучасних розвідок вітчизняних правників у даній площині.

Важливим інструментом адміністративно-правового регулювання публічного управління та адміністрування завжди було і залишається право. Україна, як суверенна держава зробила значні кроки у створенні своєї цілісної правової системи. За останні роки Верховною Радою України прийнято ряд законів, які регулюють відповідні відносини¹.

Про важливість та зацікавленість держави у вдосконаленні публічного адміністрування свідчить система прийнятих законодавчих актів, норми яких визначають поняття, характеризують суб'єктів публічного

¹ Німко О. Б., Німко О. Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування : дис. – Національний аграрний університет, 2008..

адміністрування, принципи тощо².

Наразі перед Україною постало багато викликів, пов'язаних насамперед із необхідністю комплексного реформування вітчизняної правової системи та приведення національного законодавства у відповідність до європейських принципів і стандартів права. Євроінтеграційні прагнення України, які реалізуються через наближення і гармонізацію вітчизняного законодавства і законодавства ЄС, є одним з основних пріоритетів державної політики, що й визначено на законодавчому рівні. Так, Угода про асоціацію між Україною та ЄС і його державами-членами покликана сприяти поступовому зближенню сторін, яке ґрунтується на спільних цінностях. Сьогодні активізувалися процеси глобалізації, інтеграції. Складниками правової інтеграції є нормативна основа, суб'єкти, юридичні засоби та способи реалізації. Під час правової інтеграції відбувається універсалізація мови права. Загальновідомо, що терміни мають певне смислове навантаження. З огляду на це важливим стає вирішення проблем удосконалення адміністративного законодавства України в напрямі гармонізації зі стандартами та вихідними засадами права Європейського Союзу³.

У вітчизняній правовій доктрині під адміністративним законодавством переважно розуміють зовнішнє вираження адміністративно-правових норм. Проте нині виконується робота з упорядкування законодавства, пропонується здійснити цілковиту кодифікацію адміністративно-правових норм і створити Адміністративний кодекс України як сукупність кількох

² Берлач А., Німко О. Управління у сфері державного молодіжного житлового кредитування: правові та організаційні засади // Право України. – 2006. – №. 1. – С. 69-71.

³ Трихліб К.О. Гармонізація законодавства України і законодавства ЄС: наближення загальноправової термінології : монографія / К.О. Трихліб. – Х. : Право, 2015. – 224 с.

кодексів, томів, книг, що, зокрема, міститиме Кодекс України про адміністративні проступки, Адміністративно-процедурний кодекс, Кодекс поведінки державних службовців тощо⁴

Джерела права у сфері публічного управління та адміністрування – це акти компетентних державних органів, які встановлюють або санкціонують норми права у сфері публічного управління та адміністрування, а також зовнішні форми вираження правотворчої діяльності держави за допомогою якої воля законодавства стає обов’язковою для виконання.

Джерела права у сфері публічного управління та адміністрування поділяються на 4 рівні:



Рис. 1.4.1. Конституційне регулювання

Як цілком справедливо та обґрунтовано наголошується у літературі, визначальне місце у системі національного права відводиться Конституції України, яка є основним законом громадянського суспільства і держави, що має вищу юридичну чинність, через який (відповідно до багатовікового досвіду і прагнень народу)

⁴ Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Т.О. Коломосьць. – К.: Істина, 2010. – 480 с.

затверджуються основи суспільного і державного ладу і механізми їх дії, спрямовані на зміцнення держави і забезпечення прав і свобод громадян.

Провідне місце Конституції у системі національного права забезпечується через властиві їй юридичні ознаки:

1. Конституція є актом найвищої юридичної сили (верховний акт). На її основі мають прийматися закони та інші нормативно-правові акти, а також укладатися та ратифікуватися міжнародні договори.

2. Конституція становить базу для поточного законодавства і формування правової системи держави.

3. Конституція містить норми прямої дії, які відповідають основним стандартам сучасного міжнародного права і не потребують будь-яких додаткових законів і постанов для їх застосування.

4. Конституційні норми мають вищий ступінь нормативної концентрації та ціннісної орієнтації, ніж суміщена дія конституційних і поточних норм. Конституційні норми не розчиняються в комплексі останніх, а мають визначальне значення в нормативній регламентації суспільних відносин.

5. Конституція має особливу процедуру ухвалення і зміни.

6. Конституція має складний дворівневий механізм власної реалізації: а) рівень реалізації конституції в цілому; б) рівень реалізації її конкретних норм⁵.

Норми Конституції України виступають джерелами багатьох галузей права. Проте, далеко не для усіх з них вони відіграють таку роль, як у сфері публічного управління та адміністрування. Це проявляється вже підчас аналізу перших статей Основного закону. У даному випадку мова йде про ст. 1, де наголошено, що Україна є

⁵ Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.

правовою державою. Зазначений принцип є фактично квінтесенцією усього адміністративного права. Це пов'язано з тим, що у деяких фазах історичного розвитку правову державність й адміністративне право вважали майже тотожними поняттями, у зв'язку з чим правова держава вважалася «державою добре впорядкованого адміністративного права». Подібний зв'язок адміністративного права та Конституції України зобов'язує нас більш детально зупинитися на з'ясуванні місця її положень у системі джерел адміністративного права.

Основні права приватних осіб мають велике значення для публічного управління та адміністрування, оскільки завдяки ним відбувається визначення меж, а також спрямованість діяльності публічної адміністрації у сфері публічного управління та адміністрування.

До основних прав можна віднести також і загальні процедурні та процесуальні гарантії. Із сферою, що аналізується, найбільш тісно пов'язані наступні основні права:

- право на звернення до органів державної влади, місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів (ст. 40);

- право володіння, користування і розпорядження своєю власністю (ст. 41);

- право на підприємницьку діяльність, яка не заборонена законом (ст. 42);

- право на оскарження в суді рішень, дій чи бездіяльності органів державної влади, органів місцевого самоврядування, посадових і службових осіб (ст. 55);

- право на відшкодування за рахунок держави чи органів місцевого самоврядування матеріальної та моральної шкоди, завданої незаконними рішеннями, діями чи бездіяльністю органів державної влади, органів

місцевого самоврядування, їх посадових і службових осіб при здійсненні ними своїх повноважень (ст. 56).

На норми у сфері публічного управління та адміністрування впливають також закріплені у Конституції України загальні положення про сферу відповідальності та повноважень публічної адміністрації як взагалі, так і в окремих сферах зокрема. Сюди необхідно також додати положення про розмежування повноважень між вищим, центральними та місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. З огляду на викладене, доречним бути згадати про наступні конституційні положення: ч. 2 ст. 3 – Утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави; ч. 4 ст. 13 – Держава забезпечує захист прав усіх суб'єктів права власності і господарювання, соціальну спрямованість економіки; ч. 3 ст. 42 – Держава забезпечує захист конкуренції у підприємницькій діяльності; ч. 4. ст. 42 – Держава захищає права споживачів, здійснює контроль за якістю і безпечністю продукції та усіх видів послуг і робіт, сприяє діяльності громадських організацій споживачів; ч. 1 ст. 116 – Кабінет Міністрів України: забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України; розробляє і здійснює загальнодержавні програми економічного розвитку; ч. 1 ст. 119 – Місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують виконання державних і регіональних програм соціально-економічного розвитку; ст. 143 – Територіальні громади села, селища, міста безпосередньо або через утворені ними органи місцевого самоврядування управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного розвитку⁶.

⁶ Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-

Міжнародно-правове регулювання.

Норми, за допомогою яких здійснюється міжнародно-правове регулювання підприємницької діяльності, містяться в міжнародних договорах України, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України. При цьому під міжнародним договором України розуміється договір, укладений у письмовій формі з іноземною державою або іншим суб'єктом міжнародного права, який регулюється міжнародним правом, незалежно від того, міститься договір в одному чи декількох пов'язаних між собою документах, і незалежно від його конкретного найменування (договір, угода, конвенція, пакт, протокол тощо).

Чинні міжнародні договори після надання Верховною Радою України згоди в належній формі стають частиною національного законодавства України (ст. 9 Конституції України). Подібне положення міститься і в ч. 1 ст. 19 Закону України від 29 червня 2004 р. № 1906-IV «Про міжнародні договори України». Частина 2 цієї статті також встановлює положення про те, що якщо міжнародним договором України, який набрав чинності в установленому порядку, встановлено інші правила, ніж ті, що передбачені у відповідному акті законодавства України, то застосовуються правила міжнародного договору. Проте це не стосується випадків, коли положення міжнародного договору суперечить Конституції України — за ч. 2 ст. 9 Конституції України укладання міжнародних договорів, які суперечать Конституції України, можливе лише після внесення відповідних змін до Конституції України.

Ратифікувавши Угоду про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським

Ассманн; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К.: К.І.С., 2009. – 552 с.

співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони, Україна отримала інструмент та договір для своїх перетворень. Виконання вимог цієї Угоди дає можливість Україні в подальшому стати повноцінним членом в Європейському Союзі. Такими вимогами є відповідність Копенгагенським критеріям - параметрам, яким мають відповідати держави - члени Європейського Союзу.

Регулювання відповідних відносин на основі кодифікованих нормативно-правових актів (кодексів), законів та інших актів, що мають силу закону.

Основним джерелом права у правовій державі виступають закони. Саме вони, як вища форма прояву державної волі народу, є основою для усіх інших правових актів. Відповідно до ст. 1 проекту Закону України «Про закони і законодавчу діяльність» законом вважається державний нормативно-правовий акт вищої юридичної сили, що регулює найбільш важливі суспільні відносини шляхом визначення юридичного статусу і встановлення загальнообов'язкових правил поведінки суб'єктів цих відносин та юридичної відповідальності за їх порушення. Законами відповідно до п. 8 ч. 1 ст. 92 Конституції України визначаються, зокрема, правові засади й гарантії підприємництва.

Кодекс України про адміністративні правопорушення. Завданням Кодексу України про адміністративні правопорушення є охорона прав і свобод громадян, власності, конституційного ладу України, прав і законних інтересів підприємств, установ і організацій, встановленого правопорядку, зміцнення законності, запобігання правопорушенням, виховання громадян у дусі точного і неухильного додержання Конституції і законів України, поваги до прав, честі і гідності інших громадян, до правил співжиття, сумлінного виконання своїх обов'язків,

відповідальності перед суспільством.

Податковий кодекс України. Податковий кодекс України регулює відносини, що виникають у сфері справляння податків і зборів, зокрема, визначає вичерпний перелік податків та зборів, що справляються в Україні, та порядок їх адміністрування, платників податків та зборів, їх права та обов'язки, компетенцію контролюючих органів, повноваження і обов'язки їх посадових осіб під час здійснення податкового контролю, а також відповідальність за порушення податкового законодавства.

Митний кодекс України. Митний кодекс України визначає засади організації та здійснення митної справи в нашій державі, регулює економічні, організаційні, правові, кадрові та соціальні аспекти діяльності митної служби України. Кодекс спрямований на забезпечення захисту економічних інтересів нашої держави, створення сприятливих умов для розвитку її економіки, захисту прав та інтересів суб'єктів підприємницької діяльності та громадян, а також забезпечення дотримання законодавства України з питань митної справи.

Бюджетний кодекс України. Бюджетним кодексом України регулюються відносини, що виникають у процесі складання, розгляду, затвердження, виконання бюджетів та розгляду звітів про їх виконання, а також контролю за виконанням Державного бюджету України та місцевих бюджетів.

Водний кодекс України. Водний кодекс України регулює правові відносини з метою забезпечення збереження, науково обґрунтованого, раціонального використання вод для потреб населення і галузей економіки, відтворення водних ресурсів, охорони вод від забруднення, засмічення та вичерпання, запобігання шкідливим діям вод та ліквідації їх наслідків, поліпшення стану водних об'єктів, а також охорони прав підприємств,

установ, організацій і громадян на водокористування.

Земельний кодекс України. Земельний кодекс України регулює земельні відносини з метою забезпечення права на землю громадян, юридичних осіб, територіальних громад та держави, раціонального використання та охорони земель.

Кримінальний кодекс України. Кримінальний кодекс України має своїм завданням правове забезпечення охорони прав і свобод людини і громадянина, власності, громадського порядку та громадської безпеки, довкілля, конституційного устрою України від злочинних посягань, забезпечення миру і безпеки людства, а також запобігання злочинам.

Лісовий кодекс України. Лісовий кодекс України регулює суспільні відносини, які стосуються володіння, користування та розпоряджання лісами і спрямовуються на забезпечення охорони, відтворення та сталого використання лісових ресурсів з урахуванням екологічних, економічних, соціальних та інших інтересів суспільства.

Повітряний кодекс України. Повітряний кодекс України регулює діяльність в галузі авіації та використання повітряного простору України з метою гарантування безпеки авіації, забезпечення інтересів держави, національної безпеки та потреб суспільства і економіки у повітряних перевезеннях та авіаційних роботах.

Кодекс України «Про надра». Кодекс України "Про надра" регулює гірничі відносини з метою забезпечення раціонального, комплексного використання надр для задоволення потреб у мінеральній сировині та інших потреб суспільного виробництва, охорони надр, гарантування при користуванні надрами безпеки людей, майна та навколишнього природного середовища, а також охорони прав і законних інтересів підприємств, установ, організацій та громадян.

Кодекс торговельного мореплавства України. Кодекс

торговельного мореплавства України регулює відносини, що виникають з торговельного мореплавства, тобто підчас діяльності пов'язаної з використанням суден для перевезення вантажів, пасажирів, багажу та пошти, рибних та інших морських промислів, розвідки та видобування корисних копалин, виконання буксирних, криголамних і рятувальних операцій, прокладання кабелю, також для інших господарських, наукових і культурних цілей.

Закони України

Законів України, що регулюють публічне управління та адміністрування, доволі багато, і вичерпний їх перелік навести важко та й навряд чи доцільно.

Найважливіші з них такі закони: «Про освіту» від 05.09.2017 р., «Про Конституційний Суд України» від 13.07.2017 р., «Про Український культурний фонд» від 23.03.2017 р., «Про Національну комісію, що здійснює державне регулювання у сферах енергетики та комунальних послуг» від 22.09.2016 р., «Про публічні закупівлі» від 25.12.2015 р., «Про систему іномовлення України» від 08.12.2015 р., «Про Державне бюро розслідувань» від 12.11.2015 р., «Про зовнішню трудову міграцію» від 05.11.2015 р., «Про Рахункову палату» від 05.11.2015 р., «Про доступ до архівів репресивних органів комуністичного тоталітарного режиму 1917-1991 років» від 09.04.2015 р., «Про військово-цивільні адміністрації» від 03.02.2015 р., «Про запобігання корупції» від 14.10.2014 р., «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» від 14.10.2014 р., «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14.10.2014 р., «Про здійснення державних закупівель» від 10.04.2014 р., «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 р.

Регулювання підзаконними нормативними актами.

Систему підзаконних нормативних актів очолюють

укази Президента України — нормативні акти, що видаються на основі Конституції і законів України.

Нормативно-правові акти Президента України

Укази Президента України належать до підзаконних нормативно-правових актів, що також є важливим джерелом законодавства у сфері публічного управління та адміністрування.

Необхідним є виокремлення такого нормативно-правового акта, як: Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020», що затверджено Указом Президента від 12 січня 2015 року, яким визначено мету, вектори руху, дорожню карту, першочергові пріоритети та індикатори належних оборонних, соціально-економічних, організаційних, політико-правових умов становлення та розвитку України.

Першочерговою є реалізація таких реформ і програм:

1) Реформа системи національної безпеки та оборони.

Головна мета – підвищення обороноздатності держави, реформування Збройних Сил України та інших військових формувань України відповідно до сучасних вимог та з урахуванням досвіду, набутого у ході антитерористичної операції, а також розвиток оборонно-промислового комплексу для максимального задоволення потреб армії.

Також слід зосередити увагу на формуванні нових органів управління у сфері забезпечення національної безпеки, зробити акцент на системі управління, контролю, комунікацій, комп'ютерної підтримки, розвідки та інформаційного забезпечення, а також логістики в усьому секторі безпеки. У Збройних Силах України пріоритет має бути наданий повному оновленню структури, починаючи від органів управління і закінчуючи штатними розписами частин та підрозділів, а також оптимізації всіх систем та норм забезпечення, впровадженню нових зразків озброєння та військової техніки, перегляду тактики і

стратегії з урахуванням вимог сучасності. Має бути повністю переглянута система розвідки – від розвідувальних комплектів частин до розвідувальних органів Міністерства оборони України.

Серед головних заходів реалізації реформи системи національної безпеки та оборони мають бути функціональна оптимізація (скорочення дублюючих і зайвих структур), централізація закупівель, оптимізація системи логістичного забезпечення, оновлення доктринальних та концептуальних підходів до забезпечення національної безпеки, створення ефективної державної системи кризового реагування (мережі ситуаційних центрів центральних органів виконавчої влади) за провідної ролі Ради національної безпеки і оборони України, залучення іноземних інвестицій та формування ефективної моделі державно-приватного партнерства, запровадження кластерного принципу ротації кадрів, перегляд кваліфікаційних вимог та забезпечення чіткого дотримання цих вимог і повна переатестація кадрів, водночас вирішальними мають бути не тільки професійні, а й особистісні якості людини;

2) Оновлення влади та антикорупційна реформа.

Основною метою антикорупційної реформи є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції.

Це буде досягнуто завдяки належній реалізації нової Антикорупційної стратегії та успішному впровадженню нових антикорупційних механізмів. Серед них – декларування майнового стану публічних службовців, запобігання та врегулювання конфліктів інтересів, перевірка доброчесності службовців та моніторинг їхнього способу життя. Подолання політичної корупції вимагає

докорінної реформи системи політичного фінансування. Важливим є використання новітніх технологій, зокрема для забезпечення державою доступу до інформації у формі «відкритих даних».

Слід створити ефективну інституційну систему запобігання і протидії корупції:

Національне антикорупційне бюро України – для виявлення і розслідування корупційних злочинів вищих посадових осіб;

Національне агентство з питань запобігання корупції – для впровадження інструментів попередження корупції та здійснення контролю за доброчесною поведінкою службовців (правил щодо конфлікту інтересів, декларування майна тощо);

3) Судова реформа.

Метою судової реформи є реформування судоустрою, судочинства та суміжних правових інститутів задля практичної реалізації принципів верховенства права і забезпечення кожному права на справедливий судовий розгляд справ незалежним та неупередженим судом. Реформа має забезпечити функціонування судової влади, що відповідає суспільним очікуванням щодо незалежного та справедливого суду, а також європейській системі цінностей та стандартів захисту прав людини.

Реформа проводитиметься у два етапи:

перший етап – невідкладне оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади в Україні;

другий етап – системні зміни в законодавстві: прийняття нової Конституції України та на основі відповідних конституційних змін – нових законів, що стосуються судоустрою та судочинства, інших суміжних правових інститутів;

4) Реформа правоохоронної системи.

Метою державної політики в цій сфері є коригування завдань та функцій правоохоронних органів, упровадження нових засад проходження служби, нових критеріїв оцінки роботи правоохоронців для підвищення рівня захисту прав і свобод людини, а також інтересів суспільства і держави від протиправних посягань.

Слід провести функціональні та організаційні перетворення у системі Міністерства внутрішніх справ України. Необхідно чітко розподілити функції із формування політики, що має здійснюватися Міністерством, та реалізації політики, що має здійснюватися окремим центральним органом виконавчої влади у системі Міністерства внутрішніх справ України - Національною поліцією. Політичне управління та професійне керівництво у сфері правопорядку мають бути чітко розмежовані, як це передбачено Європейським кодексом поліцейської етики.

Необхідно забезпечити прозору систему конкурсного добору осіб на посади, створити нову систему атестації персоналу органів правопорядку, змінити підходи до підготовки працівників цих органів, що повинно забезпечити зміну їх ставлення до виконання службових обов'язків у напрямі усвідомлення їх як надання оплачуваних державою послуг із забезпечення насамперед безпеки кожної особи, її особистих та майнових прав, суспільних та державних інтересів.

Потрібно зробити систему забезпечення правопорядку максимально прозорою та дружньою для суспільства. Важливим у цій сфері є проведення ґрунтовної децентралізації та впровадження дієвих механізмів громадського контролю за органами правопорядку. Пріоритетним у роботі таких органів має бути принцип законності – система віддання та виконання наказів повинна стати такою, щоб працівник поліції

керувався законом і не виконував явно злочинні накази;

5) Децентралізація та реформа державного управління.

Метою реформи державного управління є побудова прозорої системи державного управління, створення професійного інституту державної служби, забезпечення її ефективності. Результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики.

Метою політики у сфері децентралізації є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в Україні, реалізація у повній мірі положень Європейської хартії місцевого самоврядування, принципів субсидіарності, повсюдності і фінансової самодостатності місцевого самоврядування.

Пріоритетом в управлінні публічними фінансами має стати підвищення прозорості та ефективності їх розподілу та витрачання. Процес здійснення державних закупівель повинен стати максимально прозорим та урахувати загальні принципи конкуренції. Корупційна складова під час здійснення державних закупівель має бути ліквідована;

6) Деретуляція та розвиток підприємництва.

Середньостроковою метою дальших реформ у цій сфері є створення сприятливого середовища для ведення бізнесу, розвитку малого і середнього підприємництва, залучення інвестицій, спрощення міжнародної торгівлі та підвищення ефективності ринку праці. Необхідно

скоротити кількість документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності та видів господарської діяльності, що підлягають ліцензуванню, скасувати регуляторні акти, які ускладнюють ведення підприємницької діяльності, скоротити кількість органів державного нагляду (контролю), забезпечити надання послуг для громадян та бізнесу в електронному вигляді.

З метою розширення та спрощення доступу українських товарів на ринки держав – членів Європейського Союзу необхідно привести систему технічного регулювання у відповідність із європейськими вимогами та завершити реформування системи державного контролю за безпечністю та якістю харчових продуктів.

Для підтримки інвестиційної активності та захисту прав інвесторів потрібно забезпечити ефективний захист права приватної власності, у тому числі судовими органами, гармонізувати із законодавством Європейського Союзу положення законодавства України щодо захисту прав національних та іноземних інвесторів та кредиторів, захисту економічної конкуренції, запровадити стимулюючі механізми інвестиційної діяльності, виходячи із найкращої світової практики;

7) Реформа системи охорони здоров'я.

Метою державної політики у цій сфері є кардинальне, системне реформування, спрямоване на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Головними напрямками реформ мають стати підвищення особистої відповідальності громадян за власне здоров'я, забезпечення для них вільного вибору постачальників медичних послуг належної якості, надання для цього адресної допомоги найбільш соціально незахищеним верствам населення, створення бізнес-дружньої

обстановки на ринку охорони здоров'я. Орієнтиром у проведенні реформи є програма Європейського Союзу «Європейська стратегія здоров'я – 2020»;

8) Податкова реформа.

Мета реформи – побудова податкової системи, яка є простою, економічно справедливою, з мінімальними затратами часу на розрахунок і сплату податків, створює необхідні умови для сталого розвитку національної економіки, забезпечує достатнє наповнення Державного бюджету України і місцевих бюджетів. Головними напрямками реформи є перехід від наглядово-каральної функції фіскальних органів до обслуговуючої, що допомагає у нарахуванні та проведенні сплати податків, а не має на меті наповнення бюджету за рахунок фінансових санкцій та переplat; зменшення кількості податків, їх розміру та спрощення порядку розрахунку і сплати; впровадження електронних сервісів для платників податків; зменшення податкового навантаження на заробітну плату з метою її детінізації; удосконалення законодавства України, спрямованого на посилення боротьби зі схемами ухиляння від сплати податків як юридичними, так і фізичними особами, зокрема удосконалення адміністрування податку на додану вартість, формування системи податкового контролю залежно від ступеня ризику в діяльності платників податків, забезпечення відкритості доступу до інформації про сплату податків, удосконалення законодавства з питань трансфертного ціноутворення, впровадження контролю за видатками фізичних осіб;

9) Програма енергонезалежності.

Головне завдання – забезпечення енергетичної безпеки і перехід до енергоефективного та енергоощадного використання та споживання енергоресурсів із впровадженням інноваційних технологій. Основними

цілями державної політики у цій сфері є: зниження енергоемності валового внутрішнього продукту (на 20 відсотків до кінця 2020 року) шляхом забезпечення (впровадження) 100 відсотків обов'язкового комерційного обліку споживання енергоресурсів (енергії та палива), переходу до використання енергоефективних технологій та обладнання, зокрема через механізм залучення енерго сервісних компаній, реалізації проектів з використанням альтернативних джерел енергії; забезпечення максимально широкої диверсифікації шляхів та джерел постачання первинних енергоресурсів, зокрема нафти, природного газу, вугілля, ядерного палива, нарощування видобутку вітчизняних енергоносіїв, запровадження прозорих конкурентних правил розробки та використання родовищ енергоносіїв; лібералізація ринків електричної і теплової енергії, вугілля та газу, перехід на нову модель їх функціонування; інтеграція енергосистеми України з континентальною європейською енергосистемою ENTSO-E; реорганізація публічного акціонерного товариства «Національна акціонерна компанія «Нафтогаз України» відповідно до Третього енергетичного пакету Європейського Союзу; повна реформа системи ціно- та тарифоутворення на енергію та паливо, зокрема перегляд механізму формування балансу енергоресурсів, відмова від перехресного субсидування та державного дотування; залучення іноземних інвестицій в енергетичний сектор України, зокрема до модернізації Єдиної газотранспортної системи України, електрогенеруючих потужностей та електромереж; реформа вугільної галузі та залучення стратегічних інвесторів, приватизація перспективних і ліквідація (консервація) збиткових вугледобувних підприємств; модернізація інфраструктури паливно-енергетичного комплексу;

10) Програма популяризації України у світі та

просування інтересів України у світовому інформаційному просторі.

Головна мета – формування довіри до України, спрямування її позиціонування у світі на користь політичним та економічним інтересам нашої держави, а також на зміцнення її національної безпеки і відновлення територіальної цілісності. Ключове завдання - формування позитивного іміджу України як європейської, демократичної, конкурентоздатної держави із сприятливим бізнес-кліматом, зі своїм унікальним місцем у світовому розподілі праці та інтегрованої у глобальні ланцюги створення доданої вартості.

Нормативно-правові акти Кабінету Міністрів України

Нормативні акти Кабінету Міністрів України (постанови та розпорядження) займають наступну сходинку в ієрархії підзаконних нормативних актів. Це означає, що їх положення повинні відповідати положенням Конституції, міжнародних договорів України, законів і актів Президента України. Зазвичай нормативні акти Кабінету Міністрів України конкретизують, уточнюють положення вищенаведених актів, якщо про це є відповідне застереження в документах вищої юридичної сили.

Кабінетом Міністрів України приймаються і документи концептуального характеру. Наприклад, Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20.09.2017 р.; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 03.04.2017 р. «Про затвердження середньострокового плану пріоритетних дій Уряду до 2020 року та плану пріоритетних дій Уряду на 2017 рік»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.03.2017 р. «Про схвалення Концепції державної політики у сфері захисту прав споживачів на період до 2020 року»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.02.2017 р. «Про

схвалення Стратегії реформування системи управління державними фінансами на 2017-2020 роки»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.12.2016 р. «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері реформування загальної середньої освіти “Нова українська школа” на період до 2029 року»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 07.12.2016 р. «Про схвалення Концепції реалізації державної політики у сфері зміни клімату на період до 2030 року»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.11.2016 р. «Про схвалення Концепції розвитку системи громадського здоров'я»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24.06.2016 р. «Деякі питання реформування державного управління України»; Розпорядження Кабінету Міністрів України від 30.12.2015 р. «Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку аграрного сектору економіки на період до 2020 року».

Нормативні акти органів виконавчої влади – постанови, накази і розпорядження органів виконавчої влади, їх посадових осіб – приймаються на основі і на виконання Конституції України, законів України, указів Президента України та нормативних актів Кабінету Міністрів України, а, отже, повинні відповідати їм. Вони мають велике значення як галузеві нормативні акти.

Відповідно до вимог Указу Президента України від 3 жовтня 1992 р. «Про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств та інших органів виконавчої влади» та Положення про державну реєстрацію нормативно-правових актів міністерств, інших органів виконавчої влади, органів господарського управління та контролю, що зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 28 грудня

1992 р., нормативно-правові акти, які видаються міністерствами, іншими органами виконавчої влади, органами господарського управління та контролю і які зачіпають права, свободи й законні інтереси громадян або мають міжвідомчий характер, підлягають державній реєстрації. Означені нормативно-правові акти набувають чинності через 10 днів після їх реєстрації, якщо в них не встановлено пізнішого строку надання їм чинності. Державну реєстрацію здійснюють Міністерство юстиції України та його органи на місцях.

Згідно зі ст. 143 Конституції України органи місцевого самоврядування, зокрема, управляють майном, що є в комунальній власності, встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону, утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю та вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої компетенції. За змістом ст. 59 Закону України від 21 травня 1997 р. «Про місцеве самоврядування в Україні» в межах своїх повноважень вони приймають підзаконні нормативні та інші акти у формі рішень. Що стосується місцевих органів виконавчої влади (місцевих державних адміністрацій), відповідно до ст. 6 Закону України від 9 квітня 1999 р. № 586-XIV "Про місцеві державні адміністрації" голова місцевої державної адміністрації в межах своїх повноважень видає розпорядження, а керівники управлінь, відділів та інших структурних підрозділів – накази. Ці нормативно-правові акти є обов'язковими для виконання органами місцевого самоврядування, всіма розташованими на відповідній території підприємствами, організаціями і установами, громадськими об'єднаннями, а також посадовими особами і громадянами.

Нормативні акти правотворчості відрізняються від

актів роз'яснення чи тлумачення правових норм. Це повною мірою стосується і актів судових органів, що мають подібний характер.

Згідно з п. 2 ч. 2 ст. 47 Закону України від 7 лютого 2002 р. № 3018-III "Про судоустрій України" Верховний Суд України як найвищий судовий орган у системі судів загальної юрисдикції, узагальнюючи судову практику та аналізуючи судову статистику, дає судам роз'яснення з питань застосування законодавства (див., наприклад, постанову Пленуму Верховного Суду України від 24 грудня 1999 р. № 12 "Про практику розгляду судами клопотань про визнання й виконання рішень іноземних судів та арбітражів і про скасування рішень, постановлених у порядку міжнародного комерційного арбітражу на території України"). Подібні повноваження передбачені і п. 3 ч. 1 ст. 39 цього Закону щодо вищих спеціалізованих судів (на сьогодні існує тільки Вищий господарський суд України), які дають "спеціалізованим судам нижчого рівня рекомендаційні роз'яснення з питань застосування законодавства щодо вирішення справ відповідної судової юрисдикції" (див., наприклад, роз'яснення Президії Вищого господарського суду України від 31 травня 2002 р. № 04-5/608 "Про деякі питання практики розгляду справ за участю іноземних підприємств і організацій"). Ці акти не є джерелами нових самостійних норм права і мають на меті однакове розуміння законодавства всіма судами.

Судовий прецедент

За час проведення судових реформ у незалежній Україні стало зрозумілим, що проведення внутрішньої структурної перебудови судової гілки влади недостатньо для вирішення проблем судочинства, спричинених значною мірою недосконалістю норм матеріального й процесуального права. Підвищення якості судового

захисту прав, свобод і законних інтересів особи є питанням, яке передбачає комплексний підхід у вирішенні. Одним зі складників його є проблема єдності судової практики, передбачуваності закону як елемента його якості⁷.

Не останнє значення має євроінтеграційний вектор розвитку України, котрий вимагає гармонізації правових положень із юридичними канонами Європейського правового простору, для якого судовий прецедент становить важливу частину. Зокрема, актуальність вирішення правового статусу судового прецеденту як джерела права підкреслюється також значенням прецедентної практики Європейського суду з прав людини (далі – Європейський суд). В Україні рішення Європейського суду є обов'язковими до виконання. Утім видається, що повноцінне використання потенціалу судової практики Європейського суду не стільки вимагає механічного посилення на відповідні рішення, скільки спонукає до глибокої імплементації суті рішень в правове життя. Водночас гармонізація вітчизняних стандартів судового правозастосування із практикою Європейського суду вимагає звернення до доктринальних засад розбудови системи джерел права, в якій прецеденту має бути відведене власне місце⁸.

Специфічне місце в ієрархії актів судової влади належить рішенням Конституційного Суду України.

Роль конституційного суду у правовій і політичній системі сучасної конституційної, демократичної держави є надзвичайно вагомою. Конституційний суд як орган конституційного контролю посідає важливе місце у механізмі легітимації державної влади, оскільки він

⁷ Малишев Б. В. и др. Судовий прецедент як джерело права в адміністративному судочинстві. – 2016. – С. 75.

⁸ Курило В., Панталієнко П. Судовий прецедент у правовій системі України: окремі аспекти практики реалізації // *Obsah/Contents*. – 2016. – С. 100.

покликаний захищати закріплені конституцією суверенні права народу від протиправних дій та рішень органів публічної влади, надаючи їм не лише конституційності, але й легітимності.

Суд наділений такою владою тому, що є охоронцем конституції, що є за своєю природою суспільним договором, який, з одного боку, визначає основні права та свободи людини, а з іншого – межі повноважень держави.

У зв'язку з усім вищезазначеним можна констатувати, що роль та місце Конституційного Суду України в системі вищих органів державної влади може значно зрости у разі врахування таких пропозицій: по-перше, крім встановлення конституційності актів вищих органів влади Суд повинен здійснювати контроль за конституційністю та легітимністю процедури створення органів державної влади; по-друге, у вказаній сфері діяльності для Конституційного Суду варто встановити повноваження, яке б чітко передбачало необхідність здійснювати не лише абстрактний контроль за конституційністю актів, але й дій вищих органів влади, зокрема з'ясовувати факти, які дають підстави зробити висновок про їх легітимність; по-третє, запровадити інститут конституційної відповідальності за невиконання актів Конституційного Суду України органів та посадових осіб держави та розробити механізм впровадження цих актів⁹.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Тренінг 1. Становлення та розвиток концептуальних засад адміністративного права.

1. Передумови виникнення адміністративного права

⁹ Ковальчук В. Б. До питання про роль та місце Конституційного Суду України в системі вищих органів державної влади: в контексті європейського досвіду / В. Б. Ковальчук // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць. – 2016. – № 837. – С. 137–142.

як галузі права і галузі науки.

2. Предмет та метод адміністративного права у їх історичному розвитку.

3. Система адміністративного права та еволюція наукових поглядів на її зміст.

4. Система джерел адміністративного права в їх історичній ретроспективі.

5. Кодифікація адміністративного права: історія та перспективи.

Питання для самостійного вивчення:

1. Історія становлення адміністративного права.
2. Адміністративне право як галузь права.
3. Адміністративне право як навчальна дисципліна.
4. Адміністративне право як наука.
5. Предмет адміністративного права.
6. Метод адміністративного права.
7. Загальні методи адміністративного права.
8. Спеціальні методи адміністративного права.
9. Адміністративний договір як метод адміністративного права.
10. Система адміністративного права.
11. Зміст Загальної частини адміністративного права.
12. Зміст Особлива частини адміністративного права.
13. Джерела адміністративного права.
14. Основні напрямки розвитку адміністративного права на сучасному етапі реформування адміністративного права в Україні.
15. Нормативно-правовий акт як джерело адміністративного права.
16. Судовий прецедент як джерело адміністративного права.
17. Звичаєве право як джерело адміністративного права.
18. Доктрина як джерело адміністративного права.

19. Принципи адміністративного права.
20. Доробки вітчизняних вчених, що сприяли становленню адміністративного права в Україні.
21. Поліцейське право як етап розвитку адміністративного права.
22. Підгалузі адміністративного права.
23. Правові інститути адміністративного права.
24. Субінститути адміністративного права.
25. Правові норми адміністративного права.

Теми рефератів:

1. Історія розвитку науки адміністративного права.
2. Історія Адміністративного права України
3. Поняття адміністративного права та його місце у правовій системі держави
4. Основи адміністративного права України.
5. Принципи адміністративного права: становлення та розвиток
6. Загальні та спеціально-галузеві принципи адміністративного права.
7. Джерела адміністративного прав
8. Розвиток адміністративного законодавства.
9. Суб'єкти адміністративного права
10. Адміністративно-правовий статус підприємств та установ як суб'єктів адміністративного права
11. Місце адміністративного права в правовій системі
12. Необхідність реформування адміністративного права України та його концептуального забезпечення
13. Можливості удосконалення адміністративного права
14. Поліцейське право як етап розвитку адміністративного права
15. Місце та роль адміністративного права в системі права України

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Адміністративне право України: підручник / За заг.ред. С. В. Ківалова. – Одеса, 2003. – 896 с.
2. Адміністративне право України: підручник для юридичних вузів і фак./за ред. Ю. П. битяка. – Х., 2000. – 520 с.
3. Административное право: Ученик / Под общ. ред. Г.В. Атаманчука. – М., 2003. – 392с.
4. Гарашук В. М. „Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права” // Вісник Харківського національного університету внутрішніх справ. – 2007. – Вип. 38. – С. 291–292;
5. Геєць В. М. Окремі зауваження щодо змісту адміністративної реформи та її впливу на макроекономічний розвиток в Україні від 20 березня 2006р.//w.w.w. urist.com.ua
6. Гриценко І. С. Становлення і розвиток наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права: Монографія. – К.: Видавничо-поліграфічний центр „Київський університет”, 2007. – 335 с.
7. Гриценко І. С. Категорія „адміністративний примус” у працях перших вчених-адміністративістів // Науковий вісник Чернівецького університету: Зб. наук. праць. Вип. 306. Правознавство. – Чернівці: Рута, 2005. – С. 74–77.
8. Гриценко І. С. Джерела адміністративного права у їх історичному розвитку // Науковий вісник Чернівецького університету: Зб. наук. праць. Вип. 286. Правознавство. – Чернівці: Рута, 2005. – С. 85–88.
9. Гриценко І. С. Предмет адміністративного права у його історичному розвитку // Вісник Національного університету внутрішніх справ. – 2006. – Вип. 32. – С. 97–104.
10. Гриценко І. С. Деякі аспекти дослідження статусу

фізичної особи як суб'єкта адміністративного права у радянській науковій літературі // Право і безпека. – 2007. – Т. 6. – № 2. – С. 62–64.

11. Гриценко І. С. Основні напрямки історичного розвитку вчення про систему адміністративного права: від права поліцейського до права адміністративного // Науковий вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. Серія юридична. Збірник наукових праць / Головний редактор В. Л. Ортинський. – Львів, 2007. – Вип. 3. – С. 52–61.

12. Державне управління та адміністративне право в сучасній Україні: актуальні проблеми реформування / за заг.ред. В.Б.Аверьянова, І. Б. Коліушка. – К., 1999. – 50 с.

13. Коломoeць Т.М. Грунтовне дослідження становлення та розвитку наукових поглядів на основні інститути вітчизняного адміністративного права // Підприємництво, господарство і право. – 2008. – № 3. – С. 158–159.

14. Комзюк А. Т., Гриценко І. С. Деякі проблеми визначення предмета та системи адміністративного права // Вісник Одеського інституту внутрішніх справ. – 2004. – № 4. – С. 77–80.

15. Кривицька Ю. Адміністративна реформа: необхідність і перспективи проведення // Юридична газета. – №24 (60) від 29 грудня 2005р. – С.44–47.

Тренінг 2. Адміністративне право – юридична основа реалізації публічного управління.

1. Сутність і зміст публічного права.
2. Адміністративне право у системі публічного права.
3. Сутність і призначення адміністративного права.
4. Система адміністративного права.

Питання для самостійного вивчення:

1. Поняття публічного права.
2. Історія виникнення публічного права.

3. Предмет публічного права.
4. Методологія публічного права.
5. Принципи публічного права.
6. Сутність публічного права.
7. Ознаки публічного права.
8. Місце публічного права у системі права.
9. Етапи поділу права на публічне та приватне.
10. Публічний інтерес.
11. Система публічного права.
12. Особлива частина адміністративного права.
13. Загальна частина адміністративного права.
14. Адміністративно-правові інститути.
15. Адміністративно-правові норми.

Тема рефератів:

1. Адміністративне право – галузь публічного права.
2. Історія виникнення та розвитку й публічного права.
3. Місце публічного права у системі права.
4. Сутнісні ознаки адміністративного права як галузі публічного права.
5. Соціальне призначення адміністративного права.
6. Адміністративно-процесуальна діяльність у системі адміністративного права.
7. Поняття та система адміністративного права ФРН.

Тренінг 3. Принципи адміністративного права.

1. Поняття і система принципів адміністративного права.
2. Принцип верховенства права як основоположний принцип адміністративного права та його співвідношення з принципом законності.
3. Принципи належного урядування та належної адміністрації.

Питання для самостійного вивчення:

1. Поняття принципів адміністративного права.
2. Загальні принципи адміністративного права.

3. Основні принципи адміністративного права
4. Принцип законності;
5. Поняття принципу верховенства права
6. Загальна характеристика принципу верховенства закону
7. Принцип пріоритету прав та свобод людини і громадянина;
8. Принцип рівності громадян перед законом;
9. Принцип демократизму нормотворчості й реалізації права;
10. Принцип взаємної відповідальності держави і людини;
11. Принцип гуманізму і справедливості у взаємовідносинах між державою і людиною.
12. Поняття принципу належного урядування.
13. Загальна характеристика принципу належного урядування .

Темати рефератів:

1. Втілення принципів верховенства права та верховенства закону в Україні.
2. Європейські принципи адміністративного права та їх запровадження в законодавстві України.
3. Європейські стандарти належного урядування та напрямки їх запровадження у сфері виконавчої влади України.
4. Засади верховенства права в українському законодавстві.
5. Принцип верховенства права як засадничий принцип адміністративного права.
6. Проблема тлумачення принципу верховенства права в адміністративному судочинстві.
7. Система принципів адміністративного процесу України та проблеми їх класифікації.
8. Співвідношення принципів верховенства права та верховенства закону.

Тренінг 4. Джерела адміністративного права

1. Поняття джерел адміністративного права.
2. Ієрархія та види джерел адміністративного права.
3. Конституція України як акт найвищої юридичної сили і джерело адміністративного права.
4. Міжнародні нормативно-правові акти у системі джерел адміністративного права.
5. Правові акти Європейського Союзу як джерело адміністративного права.
6. Закони України та інші кодифіковані акти як джерела адміністративного права.
7. Підзаконні нормативно-правові акти як джерела адміністративного права.
8. Рішення органів судової влади у системі джерел адміністративного права.
9. Норми «м'якого» права («soft» law).

Питання для самостійного вивчення:

1. Система джерел адміністративного права.
2. Класифікація джерел адміністративного права.
3. Адміністративне законодавство України.
4. Конституція як джерело адміністративного права.
5. Первинні джерела права Європейського Союзу, які є джерелами адміністративного права.
6. Регламенти.
7. Директиви.
8. Закон України «Про державну службу».
9. Закон України «Про Національну поліцію».
10. Закон України «Про звернення громадян».
11. Поняття підзаконний нормативно-правовий акт.
12. Поняття м'якого права.
13. Концепція м'якого права.
14. Поділ м'якого права.
15. Правове м'яке право.
16. Неправове м'яке право.

17. Суб'єкти м'якого права.
18. Особливості норм м'якого права.
19. Способи формування м'якого права.
20. Акти м'якого права.

Темати рефератів:

1. Систематизація і кодифікація норм адміністративного права.
2. Міжнародні договори, як джерела адміністративного права.
3. Право Європейського Союзу як джерело адміністративного права.
4. Судові рішення у системі джерел адміністративного права.
5. Вдосконалення адміністративного законодавства України .
6. Закони України як джерела адміністративного права.
7. Характеристика функцій Національної поліції.
8. Виникнення і розвиток м'якого права.
9. М'яке право в адміністративному праві.
10. М'яке право в системі джерел адміністративного права.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Nimko O. Legal Regulation of Biosafety in Ukraine //Law Rev. Kyiv UL. – 2016. – С. 276.
2. Авер янов В. Адміністративне право України: Доктринальні аспекти реформування // Право України. 1998. № 8. С. 8-13.
3. Адміністративне право : підручник / Ю. П. Битяк (кер. авт. кол.), В. М. Гарашук, В. В. Богущкий та ін. ; за заг. ред. Ю. П. Битяка, В. М. Гарашука, В. В. Зуй. – Х. : Право, 2010. – 624 с.
4. Адміністративне право України: Підручник / За заг. ред. Т.О. Коломоєць. – К. : Істина, 2010. – 480 с.

5. Берлач А., Німко О. Управління у сфері державного молодіжного житлового кредитування: правові та організаційні засади //Право України. – 2006. – №. 1. – С. 69-71.

6. Василенко Л. П. Деякі проблемні питання понятійного апарату інституту охорони довкілля / Л. П. Василенко // Університетські наукові записки. – 2009. – № 3 (31). – С. 166–170.

7. Василенко Л. П. Організаційно-правові засади діяльності органів державної виконавчої влади з питань екології : автореф. дис. на здобуття наук. ступеня канд. юр. наук : спец. 12.00.07 «Адміністративне право і процес; фінансове право, інформаційне право» / Л. П. Василенко. – К., 2012. – 23 с.

8. Василенко Л. П. Правові проблеми діяльності органів виконавчої влади з питань екології : монографія / Л. П. Василенко. – Житомир : ЖНАЕУ, 2014. – 122 с.

9. Василенко Л. П. Проблемні питання законодавчого регулювання адміністративних процедур у справах, пов'язаних з порушенням законодавства про захист об'єктів довкілля / Л. П. Василенко // Вісн. Запорізького нац. ун-ту. Сер. Юрид. науки. – 2011. – № 1. – С. 180–186.

10. Ковальчук В. Б. До питання про роль та місце Конституційного Суду України в системі вищих органів державної влади: в контексті європейського досвіду / В. Б. Ковальчук // Вісник Національного університету "Львівська політехніка". Серія: Юридичні науки : збірник наукових праць. – 2016. – № 837. – С. 137–142.

11. Константи́й О. В. Джерела адміністративного права України //автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня кандидата юридичних наук.–Харків. – 2000.

12. Курило В., Панталієнко П. Судовий прецедент у

правовій системі України: окремі аспекти практики реалізації // *Obsah/Contents*. – 2016. – С. 100.

13. Мазаракі Н. А. Джерела адміністративного права // *Право і суспільство*. – 2015. – №. 1. – С. 141-147.

14. Малишев Б. В. и др. Судовий прецедент як джерело права в адміністративному судочинстві. – 2016. – С. 75.

15. Німко О. Б. и др. Адміністративно-правове регулювання реадмісії в Україні. – 2016.

16. Німко О. Б. Правові засади державного регулювання здійснення оціночної діяльності для цілей оподаткування / О. Б. Німко // *Ученые записки Таврического нац. ун-та им. В. И. Вернадского. Сер. Юрид. науки*. – 2012. – Т. 25 (64), № 2. – С. 292–295.

17. Німко О. Б., Німко О. Б. Адміністративна відповідальність у сфері біологічної безпеки та обігу харчових продуктів тваринного походження. – 2016.

18. Німко О. Б., Німко О. Б. Адміністративно-правове регулювання державного молодіжного житлового кредитування : дис. – Національний аграрний університет, 2008..

19. Німко О. Б., Хомин О. А. Механізм правового регулювання атомної енергетики в Україні // *Государство и право. Научные достижения, наработки, предложения/Państwo i Prawo. Osiągnięcia naukowe, rozwój, prognozy*.(29.09. 2016–30.09. 2016)–Warszawa. – 2016. – С. 14-19.

20. Скакун О. Ф. Теорія держави і права : підручник / О. Ф. Скакун; пер. з рос. – Х.: Консум, 2001. – 656 с.

21. Трихліб К.О. Гармонізація законодавства України і законодавства ЄС: наближення загальноправової термінології : монографія / К.О. Трихліб. – Х. : Право, 2015. – 224 с.

22. Шмідт-Ассманн Е. Загальне адміністративне право

як ідея врегулювання: основні засади та завдання систематики адміністративного права / Е. Шмідт-Ассманн; пер. з нім. Г. Рижков, І. Сойко, А. Баканов; відп. ред. О. Сироїд. – 2-ге вид., перероб. та доп. – К.: К.І.С., 2009. – 552 с.

1.5. Глобальна архітектура інститутів публічного управління та адміністрування

Публічне управління та адміністрування є однією із складових, на яких ґрунтується відповідальна державна політика та урядові програми. Особливо, це стосується розробки та реалізації стратегій розвитку держав і глобальної співпраці: визначення основних проблем, планування, організація і координація міжнародних заходів, управління урядовими діями. Публічне управління та адміністрування (ПУА) – соціальне явище, притаманне всім націям, незалежно від типу їх урядової системи.

В межах країни ПУА здійснюється на національному, регіональному та місцевому(муніципальному) рівні. Взаємовідносини між даними рівнями в межах єдиної нації, особливо в трансформаційні періоди, часто супроводжуються проблемами адміністративного, організаційного та корупційного характеру. Для подолання внутрішнього адміністративного тиску виникла необхідність в кваліфікованих спеціалістах, які покликані зробити державне управління більш ефективним та відповідним до вимог суспільства.

Таким чином, сьогодні *публічне управління та адміністрування – це не тільки вид діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, а й галузь знань: теорія та практика державного управління, яка характеризується реалізацією адміністративних процедур шляхом публічної*

діяльності професіоналів, застосування інструментів демократичного урядування, упорядкування суспільних процесів та надання адміністративних послуг як засобу реалізації прав та свобод громадян. Таким чином, на глобальному рівні ми розглядаємо ПУА в двовимірному просторі: 1) як вид діяльності міжнародних та світових інституцій; 2) як науку, наукові школи, галузь знань.

На глобальному рівні публічне управління та адміністрування як вид діяльності носить рекомендаційний характер та представлений наступними інституціями.

1. *Департамент з Економічних та Соціальних питань ООН* (англ. *DESA*). Департамент є життєво важливою сполучною ланкою між глобальною політикою в економічній, соціальній і екологічній сферах і управлінськими діями на національних рівнях. Діяльність департаменту керується універсальним, єдиним Порядком денним в сфері стійкого розвитку на період до 2030 року, а також набором з 17-ти цілей в сфері стійкого розвитку і 169-ти, пов'язаними з ними, завданнями, прийнятими Генеральною Асамблеєю Організації Об'єднаних Націй 25 вересня 2015 року. Департамент створює, аналізує і збирає широкий спектр офіційних економічних, соціальних і екологічних даних, за допомогою якої держави-члени вивчають загальні проблеми і розглядають альтернативні варіанти політики. Одним із основних внесків Департаменту є проведення досліджень і аналізу, які використовуються урядами в обговореннях і ухваленні рішень. Впродовж останніх десятиліть поглиблений аналіз глобальної і національної політики, здійснений Департаментом з Економічних та Соціальних питань ООН допоміг вирішити багато найгостріших соціально-економічних проблем в світі.

2. *Комітет Експертів ООН з питань Публічного Управління* (англ. *CEPA*). Комітет був створений

Економічною та Соціальною Радою (ЕКОСОП) у відповідності з резолюцією 2001/45 і складається з 24 членів, відповідає за підтримку діяльності Ради у сфері заохочення та розвитку національного та міждержавного публічного управління в межах глобальної програми сталого розвитку до 2030 року. Комітет розробляє рекомендації з питань публічного управління, звітує перед ЕКОСОП з питань державного управління стійким соціально-економічним розвитком, звертаючи особливу увагу на такі аспекти, як розвиток людського капіталу, розвиток потенціалу в кризових і після конфліктних країнах, застосування інновацій у сфері державного управління. Представник із України наразі не входить до складу Комітету і не входить до 2021 року, оскільки члени комітету на даний час вже є обрані [3].

3. *Відділ Публічного Адміністрування та Управління Розвитком (англ. Division For Public Administration And Development Management)* – підрозділ Департаменту ООН з Економічних та Соціальних питань (DESA). Відділ забезпечує підтримку секретаріату згідно Програми розвитку Організації Об'єднаних Націй в сфері публічного управління¹⁰.

Виконуючи нормативну та оперативну роботу, відділ допомагає країнам трансформувати управління і впроваджувати публічно-адміністративні інновації в контексті забезпечення сталого розвитку, на основі комплексного підходу:

а) надання секретаріатом (і секретаріату) Генеральної Асамблеї ООН та Економічною та Соціальною Радою (ECOSOC) підтримку з питань, пов'язаних з державним управлінням;

б) Підвищення інформованості, просування стійких

¹⁰ резолюція Генеральної Асамблеї ООН 723 (VIII) від 23 жовтня 1953 р. та резолюція ECOSOC 1199 (XLII) 24 травня 1967 р.).

варіантів політики між урядами шляхом пропаганди і передачі знань з питань раціонального управління;

в) надання консультативних послуг і нарощування потенціалу, впровадження інструментів, обґрунтованих на дослідженнях і аналізі;

г) зміцнення партнерських зв'язків і співпраці з іншими міжнародними, регіональними і професійними організаціями, як державних, так і приватних в межах і поза межами системи Організації Об'єднаних Націй, у тому числі через Мережу Державного Управління ООН (United Nations Public Administration Network).

Відділом Публічного Адміністрування та Управління Розвитком розроблено сучасні показники, які характеризують електронний уряд:

- *E-Government Development Index (EGDI)* / індекс розвитку електронного уряду – комплексний показник, який оцінює готовність та можливості національних державних структур до використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) для надання громадам державних послуг.

- *e-Participation Index (EPART)* / індекс електронної участі – комплексний показник який відображає електронну участь, залучення громадян (*e-participation*); враховує три рівні участі: е-інформація (*e-information*) – можливість надання громадянам доступу до публічної інформації, е-консультація (*e-consultation*) – залучення громадян для обговорення питань державної політики, надання послуг, е-прийняття рішень (*e-decision-making*) – спільна можливість у формуванні політики, спільне вироблення сервісних компонентів. Рейтинг країн за даними показниками представлено в таблицях 1.5.1, 1.5.2.

Вищепераховані інституції ООН є основними і рекомендаційними органами щодо політики країн в світі.

Крім цього, існує низка формальних і неформальних структур та мереж, які також покликані підвищувати ефективність публічного управління та адміністрування, координувати дії управлінських органів та громадян у взаємовигідних площинах. Розглянемо основні із них.

Таблиця 1.5.1



























Індекс розвитку електронного уряду (E-Government Development Index(EGDI))

Країна	Рейтинг 2014	Рейтинг 2016	EGDI 2016	Зміна рейтингу
 Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії	8	1	0,9193	+7
 Австралія	2	2	0,9143	
 Корейська Республіка	1	3	0,8915	-2
 Сінгапур	3	4	0,8828	-1
 Фінляндія	10	5	0,8817	+5
 Швеція	14	6	0,8704	+8
 Нідерланди	5	7	0,8659	-2
 Нова Зеландія	9	8	0,8653	+1
 Данія	16	9	0,8510	+7
 Франція	4	10	0,8456	-6
 Японія	6	11	0,8440	-5
 США	7	12	0,8420	-5
 Естонія	15	13	0,8334	+2
 Казахстан	28	33	0,7250	-5
 Росія	27	35	0,7215	-8
 Польща	42	36	0,7211	+6
 Латвія	31	45	0,6810	-14
 Білорусь	55	49	0,6625	+6
 Азербайджан	68	56	0,6274	+12
 Грузія	56	61	0,6108	-5
 Україна	87	62	0,6076	+25
 Молдова	66	65	0,5995	+1

Джерело: побудовано за даними Відділу Публічного Адміністрування та Управління Розвитком (Департамент з Економічних та Соціальних питань ООН, <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>).

Таблиця 1.5.2

Індекс електронної участі (e-Participation Index (EPI))

Країна	Рейтинг 2014	Рейтинг 2016	EPART 2016	Зміна рейтингу
 Сполучене Королівство Великої Британії і Північної Ірландії	4	1	1,0000	+3
 Японія	4	2	0,9831	+2
 Австралія	7	2	0,9831	+5
 Корейська Республіка	1	4	0,9661	-3
 Нідерланди	1	5	0,9492	-4
 Нова Зеландія	19	5	0,9492	+14
 Іспанія	19	7	0,9322	+12
 Італія	19	8	0,9153	+11
 Канада	14	8	0,9153	+6
 Фінляндія	24	8	0,9153	+16
 Сінгапур	10	8	0,9153	+2
 Франція	4	12	0,8983	-8
 США	9	12	0,8983	-3
 Польща	65	14	0,8814	+51
 Австрія	40	14	0,8814	+26
 Естонія	22	22	0,8136	
 Данія	54	22	0,8136	+32
 Швеція	45	27	0,7627	+18
 Росія	30	32	0,7458	-2
 Україна	77	32	0,7458	+45
 Азербайджан	77	47	0,6780	+30
 Молдова	40	50	0,6610	-10
 Казахстан	22	67	0,5932	-45
 Киргизстан	81	67	0,5932	+14
 Еквадор	65	72	0,5763	-7
 Швейцарія	91	72	0,5763	+19
 Білорусь	92	76	0,5593	+16
 Грузія	49	76	0,5593	-27
 Латвія	24	84	0,5254	-60

Джерело: побудовано за даними Відділу Публічного Адміністрування та Управління Розвитком (Департамент з Економічних та Соціальних питань ООН, <https://publicadministration.un.org/egovkb/Data-Center>)

В Європейському Союзі функціонує *Європейська*

Мережа Публічного Управління (European Public Administration Network (EUPAN)). Це неформальна мережа між державними службовцями від всіх країн ЄС, яка функціонує з метою співробітництва та обміну знаннями у сфері публічного адміністрування та управління. Дана кооперація організовується на трьох рівнях:

- політичний: Міністри і Комісар, відповідальний за Публічне Управління;

- управлінський: Директори або Голови Адміністрації

- технічний: робочі групи, задіяні у сфері людських ресурсів, інноваційних суспільних послуг, електронного уряду; зустрічей експертів, Директорів Інститутів і Шкіл з Публічного Управління.

Наявність даної мережі в ЄС дозволяє підвищувати ефективність в сфері публічного адміністрування та управління через:

- уникнення дублювання роботи, що виконується в структурі товариства ЄС;

- ідентифікація активних робочих зон/груп, які доповнюють дії Інституцій Товариства ЄС, і є ініціативними від урядів країн ЄС. Всі робочі питання та програми по їх вирішенню доступні на веб-вузлі EUPAN.*Асоціація з питань Публічного Адміністрування та Управління Співдружності* (англ. *SAPAM*) – потужна організація, яка включає 54 держави-члена Співдружності. Один раз на два роки відбувається конференція, на якій міністри публічних послуг, вищі державні службовці та представники наукових шкіл даних держав-учасників обговорюють проблеми з питань публічного адміністрування і управління, надають рекомендації щодо їх усунення.

Найдавніша організація з питань ПУА – це *Міжнародний Інститут Адміністративних Наук*

(МІАН/англ. IAS), який був заснований в Брюсселі (Бельгія). МІАН – всесвітня платформа, яка забезпечує простір для обміну знаннями і практикою з питань покращення організації та менеджменту публічного управління в світі. Інститут має в своїй структурі чотири підрозділи:

- Міжнародна Асоціація Шкіл та Інститутів Управління (англ. IASIA),
- Європейська Група Державного Управління (англ. EGPA),
- Латиноамериканська Група Державного Управління (англ. LAGPA)
- Азіатська Група Державного Управління (англ. AGPA) [4].

Зазначимо ще одну організацію, яка безпосередньо також представлена і в Україні. Це *Мережа інститутів та шкіл державного управління Центральної та Східної Європи* (англ. NISPAcee). – це неприбуткова неурядова міжнародна організація, сконцентрована на суспільних викликах управління в центральних і східних європейських країнах; незалежна юридична особа, офіс якої знаходиться в Словаччині [7]. NISPAcee є своєрідною ареною для Сходу, на якій організовує співпрацю між країнами, виступаючи посередником і полегшуючи проведення спільних досліджень освітніх програм, дискусій між експертами, державними службовцями, тренерами, менеджерами публічного сектору і політиками. Основна місія NISPAcee – сприяти розвитку суспільних дисциплін управління і навчальних програм в посткомуністичних країнах. Зазначимо, що хоча дана організація є неприбутковою, членство в ній коштує 300 євро.

Всі вищезазначені організації сприяють ефективному становленню сучасного публічного управління.

На світовому рівні для публічного управління та адміністрування як галузі знань (науки) характерно як мінімум три глобальних підходи:

- *ринково-ліберальний*, який сформульований у концептуальних моделях «нового менеджменту», «оновленого управління», що спирається на ринкову модель, у якій громадянин виступає у ролі споживача або клієнта;

- *ліберально-комунітаріаністський*, що розвивається в концепції «політичних мереж» і спирається на розвиток структурних взаємовідносин (договірних) між політичними інститутами держави і суспільства, які визнають рівність громадян як і інших суб'єктів мережі;

- *демократичного громадянства*, що спирається на особливе “рецептивне” адміністрування, яке має служити громадянину, а не клієнту і споживачу (до останнього напряду належать концепція “рецептивного адміністрування”).

Усі три концепції конкурують одна з одною не тільки в теоретичному плані, але і в практичному використанні в тій чи іншій сфері або країні. У межах кожного підходу особливим чином формується і сфера міждисциплінарного співробітництва, позначена своєрідними «тріадами»:

– «нова економіка – новий менеджмент – нове публічне адміністрування»;

– «політика і політичні мережі – інституціональний аналіз – самоврядні мережеві структури та комунікаційний менеджмент»;

– «теорія громадянського суспільства і демократії, що бере участь – соціальний менеджмент – принципи автономії та *субсидіарності* в сучасному управлінні» [2, с. 10].

Досить чітко вираженою тенденцією у процесах адміністративних реформ є впровадження у сферу

суспільного управління ринкових методів і підходів. Це пов'язано з намаганням подолати монополію центральних та місцевих органів влади й управління у наданні управлінських та громадських послуг населенню шляхом залучення до цих процесів приватного сектору (а в ряді випадків – і неурядових неприбуткових організацій). Одним із головних мотивів цього напряму реформ є підвищення якості послуг шляхом передачі приватному сектору всього того, що може бути ним краще зроблено, ніж державними організаціями, і створення конкурентного середовища при отриманні права надання послуг. До конкретних шляхів у налагодженні партнерства з приватним сектором належить робота за контрактами. Широковідомим є досвід Великої Британії, Данії, Голландії, Швеції та ін. з обов'язкових конкурентних торгів.

Відносини бізнесу, влади і суспільства завжди були однією з найбільш актуальних тем як у вітчизняній, так і в зарубіжній науці та практиці управління. До початку ХХІ ст. стало очевидно, що сфери та інтереси бізнесу і політики, політики і суспільства, ринку і суспільства стали все більше відокремлюватись один від одного. Аналогічна тенденція до розподілу і методологічної відокремленості проявлялась в економічних, політичних та соціально-гуманітарних науках. Це знайшло відображення і в підходах до публічного адміністрування. Протягом практично усього ХХ ст. публічне адміністрування розвивалось як невід'ємна частина політичної науки (*political science*), у відриві від предметного поля і підходів, розроблених в галузі менеджменту (*generic management*).

Публічне адміністрування довгий час ігнорувало розвиток інформаційних технологій, що пронизували приватний, публічний сектори і трансформуючий бюрократію у гнучку мережеву структуру. Якісні переходи

в суспільному управлінні здійснювалися, зокрема, шляхом імплементації до нього передових ідей менеджменту у сфері бізнесу, про що свідчить запровадження нової термінології:», «менеджеріалізм», «новий суспільний менеджмент», «ринково орієнтована публічна адміністрація», «підприємницьке врядування». Як одна з головних ознак цих термінів подається перехід від розуміння управління як акту віддачі команд і розпоряджень, виконання та контролю вказівок при адмініструванні до досягнення кінцевого результату та прийняття відповідальності за управління при менеджменті. У розвинутих країнах менеджмент у сфері бізнесу під впливом усе більшого тиску конкуренції на насичених ринках активно розвивався у напрямках орієнтації на клієнта. І соціально орієнтовані завдання реформ у суспільному управлінні зробили природним перенесення до цієї сфери передових досягнень ділового менеджменту з адаптацією останніх до специфіки суспільного управління.

Досвід адміністративних реформ у провідних країнах заходу презентує намагання застосувати в суспільному управлінні підходи ділового менеджменту для вирішення, зокрема, однієї з ключових управлінських проблем – *оцінки якості управління з точки зору досягнення кінцевого результату*. Для цього використовується узагальнений підхід до оцінки успішності управління, який є визнаним у менеджменті. Цей підхід передбачає виділення трьох складових (три «Е»):

- результативність (effectiveness),
- ефективність (efficiency)
- економічність (economy).

Поняття «мережеве суспільство» стосовно суспільства в цілому було введено М. Кастельсом, професором Каліфорнійського університету і директором

Інституту досліджень країн Західної Європи у його роботі “Зародження мережевого суспільства”. Визначення мережевого суспільства М.Кастельса мало описовий характер: “мережеве суспільство” – це специфічна форма соціальної структури, що встановлюється емпіричними дослідженнями як характеристики “інформаційної епохи”. Основний сенс теорії Кастельса [4-6] полягає в тому, що зміна способів виробництва, впровадження виробничих відносин нового типу веде до зміни і суспільних відносин. Відносини всередині суспільства і між суспільством та державою будуть будуватися за новими принципами, які можуть бути названі мережевими. Формування інформаційного суспільства сприяло впровадженню у виробництво організаційних схем, що будувалися на мережових відносинах, а не на ієрархічних.

Мережева організація, що ґрунтується на мережових принципах в організації соціосистеми, мобільніша, ніж ієрархічна, вона більше підходить до адекватної обробки інформаційних потоків. Це і виводить мережеві принципи організації на перший план, адже, за словами М. Кастельса, сила потоків інформації переважає над потоками влади управління. Якщо раніше мережева організація була відображенням лише внутрішньої структури управління, його змістом, то сьогодні вона стає свідомо впроваджуваною формою організації управління.

Л. Сморгунов виділяє наступні чотири ключові характеристики теорії політичних мереж:

а) замість спроби редукції складності суспільства для ефективного управління, вона включає в себе зростання складності як необхідну передумову вироблення політики та здійснення управління;

б) відновлюються зв'язки між управлінням і політикою;

в) включається моральний вимір управління і

процесу підготовки та прийняття політичного рішення;

г) не інститути, а зв'язки і відносини є ключовим пунктом розгляду. Існують різні оцінки ступеня досконалості мережевої організації.

На думку Ю. Хабермаса, основними властивостями мережевої організації є відкритість, спонтанність; основна небезпека – надзвичайна неструктурованість, бюрократизація. На думку Т. Берцель, політична мережа являє собою набір відносно стабільних взаємовідносин по природі неієрархічних та взаємозалежних, які поєднують різноманітних акторів (учасників), які поділяють відносно політики спільні інтереси і які обмінюються ресурсами для того, щоб просунути свої інтереси, визнаючи при цьому, що кооперація є найкращим способом досягнення спільних цілей. Науковець особливо наполягає на тому, що, по-перше, різноманітні та численні учасники політичної мережі переслідують не сепаратні, а спільні інтереси; по-друге, для їх досягнення вони вибирають кооперативні способи діяльності.

Як засвідчив аналіз, політичні мережі позначені низкою характеристик, які відрізняють їх від інших форм управлінської діяльності у сфері публічних потреб та інтересів, а саме:

1) вони являють собою таку структуру управління публічними справами, яка пов'язує державу та громадянське суспільство. Ця структура теоретично описується й аналізується як безліч різноманітних державних, приватних, громадських організацій та установ, що мають певний спільний інтерес;

2) політична мережа складається для вироблення угод у процесі обміну наявними в її учасників ресурсами, що є свідченням існування взаємної зацікавленості акторів;

3) наявність спільного кооперативного інтересу;

4) відсутність ієрархії та існування горизонтальних

відносин, оскільки всі учасники мережі рівні з точки зору можливості формування спільного рішення;

5) мережа є договірною структурою, що складається з набору контрактів, які виникають на основі узгоджених формальних і неформальних правил комунікації.

Важливим є той факт, що політична мережа передбачає існування особливої культури консенсусу. Таким чином, можна стверджувати, що політична мережа є системою державних та недержавних утворень у певній сфері політики, що взаємодіють між собою на основі ресурсної залежності з метою досягнення загальної згоди щодо політичного питання, яке усіх цікавить, з використанням формальних та неформальних норм. Основні положення теорії політичних мереж передбачають необхідність: – реконструювання відносин між державним управлінням та сучасним суспільством, що проявляється в тому, що замість редукції складності суспільства для ефективного управління, ця концепція необхідну передумову побудови адекватного управління вбачає саме у зростанні складності нинішнього суспільства. Інакше кажучи, поняття «політична мережа» стає «новою парадигмою архітектури складності». Іншим важливим елементом є, крім цього, той факт, що політичні мережі відкривають та актуалізують відносини між урядовими структурами, громадськими та іншими організаціями; – відновлення зв'язку між управлінням та політикою.

Необхідно зауважити, що за такого підходу суттєво змінюється сутність держави як агента політики, а саме: домінуюча ідея ролі держави та її інститутів у виробленні політики замінюється ідеєю їх важливості як одного з акторів вироблення політичних рішень; на противагу ідеї відносної незалежності держави в політиці, державні структури розглядаються як пов'язані з іншими агентами політики та змушені вступати в обмін з ними своїми

ресурсами; замість ідеї державного управління як ієрархічно організованої системи пропонується новий тип управління – керівництво (governance). Як вважає англійський дослідник Р.Родес, політичні мережі формуються у різних секторах діяльності сучасної політики (охорона здоров'я, сільське господарство, індустрія, освіта та ін.) і становлять собою «комплекс структурних взаємовідносин між інститутами держави і суспільства»[4].

У політичній науці і теорії державного управління виділяють дві основні школи, які використовують мережевий підхід як методологію дослідження політики. Англосакська школа вважає плідним використання мережевого підходу при вивченні взаємодії держави і зацікавлених груп. Тут концепція політичних мереж протиставляється плюралістичному і корпоративістському підходам, використовуваним для опису посередництва інтересів. Німецька школа звертає увагу на мережі в політиці як сучасну форму державного управління, відмінну від ієрархії і ринку. У цьому відношенні концепція політичних мереж стартувала з тієї ж основної ідеї, як і новий державний менеджмент: сучасній державі не вдається забезпечити задоволення суспільних потреб, є нагальна потреба змінити ієрархічне адміністрування на нову форму управління. Але якщо державний менеджмент у пошуках нових підходів робить акцент на ринковій економіці, то теорія політичних мереж намагається влаштуватися, враховуючи комунікативні процеси постіндустріального суспільства і демократичну практику сучасних держав. Хоча в ході розвитку жорсткі розмежувальні лінії між цими двома школами стираються, проте, якщо говорити про політичну науку, то певна специфіка все ж зберігається.

Мережевий підхід до політики й публічного

управління є відображенням не тільки тих суперечок, які ведуться між представниками різних політико-управлінських теорій, а й відповіддю на зміну умов, у яких здійснюється політика й управління громадським справами. Дослідження цих питань відкриває можливості до пояснення сучасних змін у політичній сфері як в окремій країні, так і у світовому політичному процесі.

У США і Європі продовжуються процеси децентралізації й делегування більших прав для прийняття рішень місцевим адміністраціям. Це є наслідком визнання того факту, що головною умовою ефективних дій місцевих органів влади є необхідний рівень управлінської та фінансової незалежності, самостійності за умов дійового контролю та відповідальності. Головним критерієм раціональної децентралізації виступає досягнення найвищої якості обслуговування громадян, а головним принципом – *субсидіарність*, яка визначає найнижчу оптимальну межу втручання уряду в місцеві справи.

Поняття «governance» відображає зміни, якими характеризуються і стосунки цивільного суспільства й органів публічної влади в нових умовах мережевого суспільства, і відносини усередині організаційної структури держави. Вважається, що сформовані міжорганізаційні мережі в системі нового публічного управління відрізняються від внутрішньо організаційних мереж у системі.

Сьогодні знову на перший план вийшли проблеми співвідношення адміністрування і політики, політичного контролю над державним управлінням, відповідальності і підзвітності держави своїм громадянам, участі останніх у політиці. Криза держави загального добробуту, який, зокрема, і стимулював адміністративні реформи, знову поставила ці проблеми, так і не вдалося вирішити державному менеджменту. Відбувається модернізація

політичної влади та її інституційного апарату, функціонування політичних мереж стає все більш актуальною і нагальною потребою суспільства.

Не вдалося досягти відвертості і справжнього професіоналізму державної служби. У черговий раз загострилося питання про співвідношення кількісних і якісних критеріїв оцінки адміністрування, про вертикальні і горизонтальні зв'язки в державному управлінні, про єдність управління. Порівняльний аналіз реформ нового публічного менеджменту змусив дослідників критично поставитися до попередньої теоретичної парадигми і виробити нову.

Близькою по змісту є концепція «*governance*», яка є однією із складових концепції політичних мереж. «*Governance*» – це таке управління, яке відповідає вимогам відкритого, демократичного і справедливого суспільства. Часто також говорять про “*Good governance*”. Термін з'явився в 1997 р. в рамках Програми розвитку ООН. Світовий банк використовує цю концепцію при наданні позик країнам третього світу. “*Good governance*” має демократичний характер, будується на основі принципів поділу влади, народовладдя, виборності і змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої влади, верховенства закону, політичного плюралізму і транспарентності, партисипативності, незалежності засобів масової інформації. Крім концепції “*governance*” існують інші сучасні концепції державного управління, такі як нова інституційна теорія, синергетичний підхід до державного управління. Що стосується нової інституційної теорії і її практичної цінності в галузі дослідження державного управління, то, враховуючи транзакційні витрати, можна добитися найбільшої ефективності публічного управління. Аналізуючи синергетичний підхід до управління, слід відзначити, що синергетика – це особливий сучасний стиль

наукового мислення. Управління в режимі самоорганізації має бути орієнтоване на вирішення двоєдиного завдання: а) створення умов, необхідних для реалізації власних тенденцій розвитку системи; б) забезпечення керованої системи засобами, необхідними для досягнення своїх власних цілей. Таким чином, можна говорити про існування ефективніших моделей і концепцій державного управління.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Основні поняття

Світові інституції ПУА. E-Government.. Нове публічне адміністрування. Політичні мережі. Комунікаційний менеджмент. Теорія громадянського суспільства і демократії. Принцип автономії. Принцип субсидіарності.

Теми рефератів:

1. Актуальні проблеми та тенденції розвитку ПУА в сучасному світі.
2. Співпраця України з міжнародними організаціями у сфері ПУА.

Теми доповідей:

1. Сучасні міжнародні інституції ПУА.
2. Еволюція інституту ПУА в Україні.

Зпитання і завдання для самоконтролю

1. Назвіть основні міжнародні інституції з питань ПУА?
2. Що являє собою Європейська Мережа Публічного Управління?
3. Назвіть структурні підрозділи Міжнародного Інституту Адміністративних Наук(МІАН/англ. IIAS)?
4. Назвіть основні сучасні глобальні підходи до ПУА як галузі знань (науки)?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Актуальні проблеми державного управління : зб. наук. пр. ОРІДУ / [голов. ред. М. М. Іжа]. Вип. 4 (52). – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2012. – 252 с.

2. Зарубіжний досвід публічного адміністрування : метод. рек. / авт. кол. : Н. М. Мельтюхова, В. В. Корженко, Ю. В. Дідок та ін. ; за заг. ред. Н. М. Мельтюхової. – К. : НАДУ, 2010. – 28 с.

3. CEPA MEMBERS <https://publicadministration.un.org/en/Intergovernmental-Support/CEPA/Profiles-of-CEPA-members-2018-2021>

4. Public administration. (2010) In *Encyclopedia Britannica*. Retrieved August 18, 2010, from Encyclopedia Britannica Online.

5. Responsive and Accountable Public Governance: World Public Sector Report 2015 / Department of Economic and Social Affairs United Nations, New York, 2015, 105 p.

6. Robert and Janet Denhardt. *Public Administration: An Action Orientation*. 6th Ed. 2009: Thomson Wadsworth, Belmont CA.

7. Studio, Floyd; Andruch, Ján. "Homepage - NISPAcee Information Portal". nispas.sk

Корисні посилання в Інтернеті:

- Public Administration Theory Network (PAT-Net) (<http://www.pattheory.net/>)

- Всеукраїнська асамблея докторів наук з державного управління (<http://vadnd.org.ua/ua/about-us/>)

- United Nations Public Administration Network (UNPAN) (<http://www.unpan.org/>)

- National Association of Schools of Public Affairs and Administration (<http://www.naspa.org/>)

- International Public Management Network (<http://www.ipmn.net/>)

- International Public Management Association for Human Resources (<http://ipma-hr.org/>)

РОЗДІЛ 2. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ ТА СУСПІЛЬНОГО РОЗВИТКУ

2.1. Держава та її управлінські функції.

Держава – унікальний витвір людської цивілізації. Протягом всього свого життя людина залежна від держави, оскільки вбачає в ній захист своїх прав та свобод. Як плату за це держава ставить до людини вимоги щодо дотримання певних правил та норм (від обов'язку сплачувати податки до, наприклад, обов'язку проходження строкової військової служби). У той час, коли всі інші елементи політичної системи можуть за різних умов з'являтися і зникати, виконавши свої функції, держава є необхідною на всіх етапах розвитку людства, виступаючи об'єднуючим елементом, що узгоджує різноманітні суспільні інтереси заради злагодженого вирішення загальних справ та поступального руху вперед.

За первіснообщинного ладу характерними рисами життя людей були колективна власність і спільна праця членів громади, зрівняльний розподіл продуктів, відсутність публічної влади, відокремленої від основної маси людей. Громада діяла на основі повного самоврядування. Таке суспільство не потребувало держави як спеціального інституту управління й регулювання людських відносин. Держава виникла у процесі розпаду первіснообщинного ладу та появи рабовласницького устрою. Зокрема, первісна община поступово трансформується в селянську, яка базується на приватній власності окремих сімей на засоби виробництва. Це було прогресивним кроком, оскільки стимулювало розвиток виробництва. Водночас приватна власність зумовила економічну нерівність сімей та посилення влади вождів і

воєначальників, що поступово спричинило розшарування членів общини, появу родової знаті, а згодом і поділ суспільства на протилежні класи і появу держави. Вона формувалася в умовах зіткнення класів і ставала, за загальним правилом, організацією наймогутнішого, економічно панівного класу. За допомогою держави цей клас став і політично панівним і, таким чином, здобув нові засоби для придушення експлуатації пригніченого класу.

Існує декілька концепцій походження держави.

Таблиця 2.1.1

Концепції походження держави

Основні концепції	Головні риси
<i>Теологічна</i>	(Від грецьк. theos – бог і logos – вчення). Пояснює виникнення держави, а також всі її рішення, діями і санкціями божественної волі. Така влада є “від Бога” і повинна здійснювати його волю на Землі. На монарха покладені основні обов’язки з поширення вчення Божого, з покарання ворогів, що творять зло, і зі створення умов для благочестивого життя людей. У філософії теологічну концепцію походження держави створив один із найвидатніших ідеологів християнської церкви Аврелій Августин.
<i>Патріархальна</i>	Розглядає державу як продукт сім’ї, яка розрослася до розмірів держави, при цьому влада правителя тлумачиться як влада батька в сім’ї, а відносини між підданими і володарями – як сімейні відносини. Так, <i>Аристотель</i> розглядав виникнення держави як природний процес розвитку та ускладнення форм спілкування людей: спочатку люди об’єднуються в сім’ї, потім декілька сімей утворюють поселення, а на завершальній стадії цього процесу постає держава. <i>Конфуцій</i> вважав, що держава – це велика сім’я, і відносини в ній мають будуватися за аналогією з сімейними. Влада правителя в державі є такою, як влада батька в сім’ї, а відносини правителів і підданих нагадують сімейні стосунки, де молодші залежать від старших; піддані мусять слухатися правителя, як діти батьків, а правителі мають дбати про підданих, як батьки про дітей. Фундатор концепції англійський філософ Роберт Філмер (XIII ст.).

Продовження таблиці 2.1.1

<p><i>Договірна (конвенційальна)</i></p>	<p>Згідно концепції держава виникла в результаті свідомої і добровільної угоди людей, які раніше перебували у природному, додержавному стані, а потім для того, щоб надійно забезпечити свої основні права і свободи, вирішили створити державу. Головним завданням держави є турбота про спільне благо. Наділивши державу владними повноваженнями, люди свідомо пішли на самообмеження своєї свободи на користь спільних інтересів. Засновники теорії Т. Гоббс, Дж. Локк, Ж.-Ж. Руссо.</p>
<p><i>Завоювання</i></p>	<p>Виникнення держави є результатом завоювання організованішими і сильнішими групами людей гірше організованих і слабших спільнот. Представники теорії завоювання – Є. Дюрінг, Л. Гумплович, К. Каутський – доводили, що держави виникли в результаті завоювання одних народів іншими.</p>
<p><i>Класова</i></p>	<p>Виникнення держави – це природно-історичний процес. Виникає як наслідок майнової нерівності, розподілу праці, класів. Зникає із зникненням класів. Засновники – К. Маркс і Ф. Енгельс. Ф. Енгельс наголошував, що держава “за загальним правилом, є державою наймогутнішого, економічно пануючого класу, який за допомогою держави стає також політично пануючим класом і здобуває таким чином нові засоби для придушення і експлуатації пригнобленого класу”. В. І. Ленін писав: “Держава є машина для гноблення одного класу другим, машина, щоб тримати в покорі одному класові інші підлеглі класи”.</p>

На сучасному етапі розвитку людства загальноцивілізаційною тенденцією є поступове перетворення держави на орган виявлення потреб та інтересів суспільства в цілому, не виключаючи пріоритетів економічно панівних соціальних груп, а *держава розуміється як форма організації суспільства, носій публічної влади, сукупність взаємопов'язаних установ і організацій, які здійснюють управління суспільством від імені народу.*

Ознаки держави – визначають внутрішні й зовнішні державні зв'язки як необхідну форму існування і розвитку сучасних суспільств (народів). Аналізуючи сучасний стан щодо поняття держави з точки зору розуміння її ознак, у сучасній науковій літературі до них відносять: територію, населення, громадянство, державний суверенітет, публічну владу, державний апарат, право, податки та збори.

Структура держави – система органів і установ, які виконують внутрішні й зовнішні функції держави. Вона охоплює:

- органи державної влади, які поділяються на представницькі, як правило, законодавчі (парламент);
- органи державного управління, тобто виконавчо-розпорядчі (система міністерств, відомств, адміністративні установи на місцях);
- президента як главу держави, який в керівництві державою безпосередньо взаємодіє з представницькими та виконавчо-розпорядчими органами;
- органи правосуддя;
- контрольно-наглядові органи, до яких належать прокуратура, різноманітні контрольні відомства;
- органи охорони громадського порядку (міліція, поліція) та органи державної безпеки.

Важливе місце в структурі держави посідають збройні сили, а також надзвичайні органи, які створюються в екстремальних умовах (війна, стихійне лихо) на певний час. Компетенція і повноваження надзвичайних органів зумовлюються конкретними цілями і завданнями, задля яких вони створюються. Складовою системи державних органів є виправні заклади тощо.

Державні органи суттєво відрізняються від органів недержавних, громадсько-політичних організацій. Тільки державні органи в межах своєї компетенції виступають офіційними виразниками інтересів усього суспільства.

Вони наділені повноваженнями, що дають змогу діяти не тільки завдяки засобам переконання, а й державного примусу.

Тип держави – визначають на підставі ознак, притаманних усім державам. Тривалий час була розповсюджена типологія держав за певним типом виробничих відносин, які виражають їхню соціальну сутність і призначення. Однак сьогодні існують більш широкі підстави для класифікації щодо критеріїв типізації, так і щодо типології держав:

За формою правління – монархія (абсолютна, конституційна), республіка (президентська, напівпрезидентська, парламентська).

За пріоритетними функціями – військова, правова, соціальна.

За адміністративно-територіальною організацією – унітарна, федерація, конфедерація.

За політичним режимом – тоталітарна, авторитарна, демократична.

За соціально-економічною природою – рабовласницька, феодальна, буржуазна, соціалістична, буржуазна соціалістичної орієнтації.

За сталістю політичного життя – стабільна, нестійка.

24 серпня 1991 р. Верховна Рада Української РСР проголосила Україну незалежною демократичною державою, після чого розпочався процес міжнародного визнання нової держави. Першою, 02 грудня, незалежність України визнала Польща і встановила з Україною дипломатичні відносини. Протягом першого року існування незалежної країни, її державну самостійність визнали більше 130 країн, а на початку 2001 р. наша держава підтримувала дипломатичні відносини із 153 країнами світу.

За роки незалежності зроблено чимало для того, щоб органічно інтегруватися до європейської міжнародної спільноти. Україна першою з країн СНД уклала угоди про партнерство і співробітництво з Євросоюзом, стала повноцінним членом Ради Європи, учасницею Організації з безпеки і співробітництва в Європі (ОБСЄ), підписала ряд документів про співробітництво і партнерство з НАТО та західноєвропейськими країнами. Наша держава співпрацює з Міжнародним валютним фондом, Світовим банком, іншими світовими та європейськими кредитно-фінансовими інституціями. З 01 січня 2000 р. Україна вперше як незалежна держава почала виконувати функції члена Ради Безпеки ООН, що означає підвищення її відповідальності та ролі у збереженні миру на нашій планеті.

В той же час характерною рисою процесу інтеграції України до європейських структур є надзвичайно обережна позиція Євросоюзу, уповільнений розвиток економічних зв'язків. Серед чинників, котрі перешкоджають активізації інтеграційних процесів, виділяються такі, як низький рівень конкурентоспроможності більшості українських підприємств, високий рівень корупції, слабкість демократичних інституцій і нерозвиненість громадянського суспільства, політичні проблеми, що спричинили критику Ради Європи.

Європейський вектор зовнішньої політики України відкрив можливості для розвитку плідних двохсторонніх стосунків з європейськими державами. Чільне місце тут посідає Німеччина, котра за обсягом прямих інвестицій займає друге місце після США серед іноземних інвесторів України. Останнім часом активізувалися контакти з Великобританією, Францією, Австрією, Італією. Європейська інтеграція України передбачає налагодження

добрих відносин з сусідніми державами. Найбільш активно розвиваються контакти з Польщею, яка сприяє реалізації прагнень України інтегруватися в європейські структури, енергійно підтримала вступ нашої держави до Ради Європи.

Намагаючись гарантувати власну безпеку, Україна активізувала контакти з Північноатлантичним союзом. У липні 1997 р. у Мадриді Президентом України та лідерами 16 держав-членів НАТО було підписано Хартію про особливе партнерство між Україною і НАТО. Важливою в цьому документі є теза про те, що “НАТО продовжуватиме підтримувати суверенітет та незалежність України, її територіальну цілісність, а також принцип непорушності кордонів”.

16 травня 2008 р. Україна стала 152-м повноправним членом Світової організації торгівлі. Україна набула членства у СОТ, реалізуючи прагнення створити економіку яка, завдяки використанню експортного потенціалу, могла б успішно інтегруватися у європейські та світові економічні відносини. Прогнозований і прозорий доступ до ринку товарів і послуг та режим, дружній для прямих іноземних інвестицій, є одними з основних принципів системи економічних відносин усіх розвинутих країн. За даними Міністерства економіки, з моменту вступу України до СОТ країна отримує такі переваги як поліпшення умов торгівлі зі 151 країною світу, на частку яких припадає понад 95 % світової торгівлі. Крім того, такий крок веде до зменшення тарифних і нетарифних обмежень на доступ українських товарів на товарні ринки країн-членів СОТ, до набуття офіційного статусу переговорного процесу зі створення зони вільної торгівлі з ЄС.

01 вересня 2017 р. в повному обсязі набула чинності Угода про асоціацію між Україною та ЄС. З 01 січня 2017 р. в Україні функціонує поглиблена та всеохоплююча зона

вільної торгівлі з Євросоюзом. За 6 місяців даного року зовнішня торгівля товарами та послугами України з країнами ЄС зросла на 22 %. Майже 40 % нашої торгівлі припадає саме на Європейський Союз. Відбулася історична зміна географічної структури українського експорту на користь збільшення його обсягів до країн ЄС. Це вже незворотні процеси інтеграції української економіки до ринку Євросоюзу.

Отже, головне призначення держави полягає в тому, що вона надає організованості суспільству, управляє його справами, забезпечує цілісність, узгоджує багатоманітні соціальні інтереси. Це загальне призначення держави конкретизується в її багатоманітних функціях як основних напрямках діяльності держави, її впливу на суспільство всередині країни та на інші держави. Є різні підходи до розрізнення функцій держави. Найпоширеніший у науковій літературі поділ їх на внутрішні та зовнішні.

Основні внутрішні функції держави розрізняються залежно від сфер суспільного життя. Такими функціями є економічна, соціальна, політична й культурно-виховна, екологічна, правова. *Економічна, або господарсько-організаторська, функція* полягає в організації й регулюванні державою економічної діяльності. *Соціальна функція* держави полягає передусім в узгодженні багатоманітних соціальних інтересів – класових, демографічних, етнічних, професійних тощо і забезпеченні на цій основі цілісності та єдності суспільства. Держава вирішує також низку важливих завдань щодо задоволення різноманітних потреб громадян у сфері праці, освіти, культури, охорони здоров'я, забезпечення житлом, відпочинку тощо.

Оскільки держава є політичним інститутом, то кожна з її функцій тією чи іншою мірою має політичний характер. *Політична функція* держави пов'язана зі

здійсненню політичної влади. Ця функція містить визначення програмно-стратегічних цілей і завдань розвитку суспільства, забезпечення функціонування політичної системи, політичної стабільності, підтримання відносин з політичними партіями, громадсько-політичними організаціями тощо.

Культурно-виховна функція держави спрямована на створення умов для задоволення культурно-освітніх запитів і потреб громадян, формування особистості. Реалізується вона через державне фінансування культурно-освітніх закладів, законодавче встановлення вимог до освітньої підготовки, підтримку розвитку мистецтва тощо.

Екологічна функція полягає в захисті довкілля, розумному використанні природних ресурсів, формуванні екологічної культури.

Головним засобом здійснення державою її функцій є *право*. За допомогою права держава регулює суспільні відносини й забезпечує елементарний порядок у суспільстві. Дотримання правових норм контролюється і забезпечується спеціальною системою державних правоохоронних органів, до якої входять суд, прокуратура, органи внутрішніх справ, податкової поліції, митного контролю, юстиції, безпеки тощо. Правова, а точніше, правотворча і правоохоронна, функція є однією з найважливіших функцій держави.

Зовнішні функції держави реалізуються у стосунках з іншими державами й міжнародними організаціями і спрямовані на охорону національних інтересів на міжнародній арені, їхні різновиди можна виокремити залежно від характеру інтересів держави у сфері міжнародних відносин. Найважливіші зовнішні функції держави – оборонна, дипломатична і функція співробітництва. *Оборонна функція* держави полягає в захисті її безпеки, суверенітету й територіальної цілісності

від зовнішніх посягань. *Дипломатична функція* передбачає встановлення, підтримку і розвиток відносин з іншими державами та міжнародними організаціями. *Функція співробітництва* реалізується через здійснення зовнішньої торгівлі, координацію економічної діяльності з іншими державами, участь у міжнародних економічних об'єднаннях тощо. Зовнішні функції держави тісно пов'язані між собою, взаємодоповнюють одна одну, і їх розмежування має умовний характер.

Розглянемо детальніше управлінські функції держави.

Загальні *функції управління* у сфері політики, політичного процесу фактично повністю повторюють функції управління загалом. До них належать:

1 *Функція планування*. У політиці будь-який її суб'єкт, структура завжди визначають загальну мету, розробляють стратегію і тактику з тим, щоб скоординувати діяльність усіх учасників політичного процесу.

2. *Функція організації діяльності*. Як і в інших сферах, у політиці створюється певна структура управління, визначається і встановлюється порядок взаємодії учасників політичних відносин і дій, розподіляються їх повноваження.

3. *Функція координування*. Полягає у необхідності забезпечення узгодженості дій суб'єктів політичного процесу (особливостей, груп, громадських об'єднань, політичних партій, рухів тощо).

4. *Функція регулювання*. Забезпечує регулювання взаємодії суб'єктів політичного процесу, послідовності дій, акцій, заходів політичного характеру і змісту.

5. *Функція мотивації*. Політична діяльність можлива і результативна за умови відповідного стимулювання, використання різних заохочень.

6. *Функція контролю*. Без визначення і врахування

реальних результатів, стану політичної діяльності, зіставлення досягнутого із запланованим, очікуваним політична діяльність втрачає сенс.

7. *Функція врахування діяльності*, тобто визначення того, що ж реально зроблено, досягнуто.

8. *Функція прийняття рішень*. Будь-яка діяльність, зокрема й політична, неможлива без рішень. Рішення – це певний вибір, який постійно робить суб'єкт (учасник) політичного процесу.

Державне управління (*публічне управління, англ. public administration*) – є видом діяльності держави, здійснення управлінського організуючого впливу шляхом використання повноважень виконавчої влади через організацію виконання законів, здійснення управлінських функцій з метою комплексного соціально-економічного та культурного розвитку держави, її окремих територій, а також забезпечення реалізації державної політики у відповідних сферах суспільного життя, створення умов для реалізації громадянами їх прав і свобод. Державне управління є складовою політичного управління, тобто є процесом реалізації державної виконавчої влади як засобу функціонування будь-якої соціальної спільноти. У деяких країнах (наприклад, у Хорватії) цією діяльністю держави відає окреме міністерство.

Виділяють такі *рис*и державного управління, що розкривають його сутність:

1. Державне управління завжди являє собою певну організуючу діяльність, у результаті якої виникають конкретні, управлінські за змістом відносини.

2. Необхідною умовою їх виникнення є наявність суб'єкта, наділеного владними повноваженнями для здійснення управлінських функцій.

3. Для виникнення управлінських відносин, крім суб'єкта, у них повинен брати участь також і об'єкт

(об'єкти), на діяльність якого спрямовується управлінський вплив суб'єкта.

4. Характер відносин, які виникають між ними, завжди є владним, а в умовах державного управління – державно-владним, причому цими повноваженнями наділена завжди одна сторона – суб'єкт управління, а об'єкт управління є лише виконавцем вказівок і директив, що надходять від суб'єкта.

5. Організуюча діяльність державно-владного характеру полягає у виконанні та розпорядництві, тобто є підзаконною, ґрунтується на чинному законодавстві.

6. Управлінський вплив, який виникає під час цієї організуючої діяльності і налагодження управлінських відносин, може мати різний за своїми параметрами характер: це і державне регулювання, і централізоване керівництво, і оперативне управління.

7. Державне управління, функціонуючи у правовому полі чинного законодавства, у випадку його порушення, тягне за собою юридичну відповідальність.

а) Як самостійній формі державної діяльності державному управлінню притаманні:

б) загальнодержавний характер, оскільки воно охоплює найважливіші сторони життя держави й суспільства;

в) спрямованість на виконання Конституції та законів України (підзаконна діяльність);

г) юридично-владний, розпорядчий характер;

д) організаційний зміст, за допомогою якого досягають регулювання й координації спільної праці людей;

е) активність і цілеспрямованість, має безпосередніми об'єктами свого впливу галузі економічного, соціального й адміністративно-політичного будівництва;

ж) безперервне та постійне здійснення.

Базовою засадою виступає ієрархічна організація системи органів, яка зумовлює необхідність існування так званої управлінської вертикалі. Ієрархічну вертикаль виконавчої влади утворюють органи вже згадуваних раніше трьох організаційно-правових рівнів.

Кожний з цих рівнів представлений наступними органами:

1) рівень вищого органу в системі органів виконавчої влади – Кабінетом Міністрів України (урядом);

2) рівень центральних органів виконавчої влади – міністерствами, державними комітетами, центральними органами виконавчої влади зі спеціальним статусом;

3) рівень місцевих органів виконавчої влади:

а) місцевими органами загальної компетенції: Ради обласні, Київська міська, районна державна адміністрації;

б) місцевими органами спеціальної (галузевої, функціональної, змішаної) компетенції, котрі як безпосередньо підпорядковані відповідним центральним органам виконавчої влади, так і перебувають у підпорядкуванні місцевим державним адміністраціям.

Між органами цих рівнів взаємозв'язки будуються на засадах субординації, яка означає співпідпорядкованість між: органами вищого і нижчого рівнів, наприклад: Кабінет Міністрів і міністерства або місцеві державні адміністрації; обласна і районна державні адміністрації та ін.

Можна відокремити такі найхарактерніші ознаки державного управління: 1) виконавчо-розпорядчий характер; 2) підзаконність; 3) масштабність та універсальність; 4) ієрархічність; 5) організуючий характер.

Виконавчо-розпорядчий характер означає, що державне управління становлять два взаємопов'язаних

аспекти: виконавча та розпорядча діяльність. Органи, які здійснюють державне управління, – це виконавчі структури, що й відображено в їх назві (органи виконавчої влади). Основним їх призначенням є організація виконання законодавчих актів, прийнятих парламентом, та актів глави держави. Разом з тим, реалізація даної функції є неможливою без здійснення певних розпорядчих дій. Розпорядча діяльність реалізується: по-перше, через видання загальнообов'язкових нормативно-правових актів (постанов, положень, наказів, розпоряджень тощо); по-друге, в організації виконання зазначених приписів; по-третє, в здійсненні контролю за їх виконанням.

Підзаконність державного управління розуміється як здійснення виконавчо-розпорядчої діяльності на основі правових норм, головне місце серед яких належить Конституції, законам, актам глави держави. Саме вони створюють правову базу для здійснення державного управління і визначають межі його виконавчого спрямування, головні засоби досягнення цілей.

Масштабність державного управління означає, що ця державно-управлінська діяльність є найоб'ємнішою в державі. Вона розповсюджується на всю її територію та величезну кількість об'єктів управління. До сфери його безпосереднього відання належать правові, інформаційні, економічні, фінансові, технічні, організаційні, людські та інші ресурси, що є в наявності у держави.

Універсальність державного управління виражається через діяльність органів виконавчої влади, яка є безперервною, тобто вона неможлива без повсякденного і постійного управлінського впливу на суспільні відносини, охоплюючи всі, без винятку, сфери суспільного життя та здійснюється на всіх рівнях управління – від центру до регіонів та конкретних територій.

Ієрархічність полягає в тому, що система органів

виконавчої влади побудована на засадах чіткої підпорядкованості та субординації нижчестоящих органів вищестоящим.

Організуючий характер державного управління виражається через його управлінський вплив, спрямований на організацію спільної праці членів суспільства, соціальних колективів, організацій з метою забезпечення життєдіяльності держави та забезпечення добробуту її громадян із застосуванням для цього засобів виробництва, природних ресурсів, матеріальних та ін. цінностей.

Функції державного управління – *це відносно самостійні та однорідні частини змісту управлінської діяльності, в яких виражається владно-організуючий вплив суб'єкта управління на об'єкт.* Найбільш поширеною у вітчизняній літературі є класифікація функцій державного управління на загальні, спеціальні та допоміжні.

Загальні функції справляють об'єктивно необхідний вплив на певні процеси, що відбуваються в господарській, політичній, соціально-культурній та ін. сферах. Ці функції є основними, притаманними будь-якому управлінню, незалежно від того, на якому рівні та в яких галузях вони здійснюються. Загальними функціями державного управління є прогнозування, планування, організація, регулювання, координація, облік, контроль. Ця класифікація побудована на підставі внутрішньої технології управлінської діяльності.

Функція прогнозування. Необхідність у прогнозуванні випливає із самої природи державного управління. Державне управління покликане вирішувати довгострокові, перспективні завдання, розв'язання яких відбуватиметься в умовах певної невизначеності, якщо органи виконавчої влади не матимуть прогнозів.

Функція планування присутня на всіх рівнях ієрархії управління. Вона полягає у визначенні мети, напрямів,

завдань, засобів реалізації тих чи інших процесів (соціальних, економічних, політичних, культурних та ін.), розробленні програм, за допомогою яких повинна бути досягнута мета.

Функція організації пов'язана зі створенням організаційного механізму.

Завдяки *функції регулювання* досягається необхідний стан упорядкування та стійкості системи управління.

Координація як функція забезпечує узгодження діяльності систем управління.

Функція контролю покликана постійно надавати інформацію про дійсний стан справи щодо виконання завдань. Контроль починається з одержання інформації про дійсний стан керуваного об'єкта та закінчується прийняттям рішень, які передбачають відповідну корекцію в системі управління для досягнення запланованої мети. Контроль ґрунтується на принципі зворотних зв'язків, які існують при будь-якій взаємодії суб'єкта і об'єкта в системі управління. Кожна загальна функція управління перебуває у взаємозв'язку з іншими.

Розглянуті загальні функції управління необхідні для здійснення державного управління як на загальнодержавному, так і на регіональних, місцевих, галузевих рівнях.

Спеціальні функції характеризують особливості конкретного суб'єкта чи об'єкта управління. До основних спеціальних функцій державного управління, що здійснюються на вищому рівні вищим органом (Кабінетом Міністрів України), у системі органів виконавчої влади належать:

- забезпечення державного суверенітету та економічної самостійності України, здійснення внутрішньої і зовнішньої політики держави;
- розроблення проекту Закону про Державний

бюджет та забезпечення його виконання;

- розроблення і здійснення загальнодержавних програм економічного, науково-технічного, соціального та культурного розвитку держави.

Спеціальні управлінські функції здійснює Президент України як глава держави.

Серед них такі:

- керівництво зовнішньополітичною діяльністю держави, призначення та звільнення глав дипломатичних представництв України в інших державах та при міжнародних організаціях;

- призначення за поданням Прем'єр-міністра членів Кабінету Міністрів, керівників ін. центральних органів виконавчої влади, а також голів місцевих державних організацій та припинення їх повноважень на цих посадах (розстановка кадрів);

- прийняття у разі необхідності рішення про введення в державі або в окремих її місцевостях надзвичайного стану, а також оголошення у разі необхідності окремих місцевостей України зонами надзвичайної екологічної ситуації; присвоєння вищих військових звань і класних чинів, нагородження державними нагородами;

- встановлення президентських відзнак і нагородження ними та ін.

Розмежування функцій існує й на нижчих рівнях державної виконавчої влади. Так, місцеві державні адміністрації на відповідній території забезпечують здійснення таких основних функцій:

- виконання Конституції та законів України, актів Президента, Кабінету Міністрів України, ін. органів виконавчої влади;

- підтримання законності та правопорядку;
- додержання прав і свобод громадян;

- виконання державних і регіональних програм соціально-економічного та культурного розвитку;
- програм охорони довкілля; підготовка та виконання відповідних обласних і районних бюджетів;
- звіт про виконання відповідних бюджетів;
- взаємодія з органами місцевого самоврядування;
- реалізація інших наданих державою, а також делегованих відповідними радами повноважень.

Принципи державного управління – це його позитивні закономірності, пізнані наукою і практикою, закріплені у правових нормах або є узагальненням діючих у державі юридичних правил.

У навчальній літературі наводяться й інші визначення. Наприклад, принципи державного управління – це основоположні начала, керівні настанови, що визначають найважливіші правила, за якими управління здійснюється і організується.

Прийнято виділяти такі групи принципів державного управління:

1. *Соціально-політичні* – демократизм, участь населення в управлінській діяльності держави (народність); рівноправність осіб різних національностей; рівність усіх перед законом; законність; гласність і врахування громадської думки; об'єктивність.

Соціально-політичні принципи – це найзагальніші принципи державно-управлінської сфери. Вони поширюються на всі види виконавчо-розпорядчої діяльності та всі функціонуючі в державі управлінські структури. Одним з найважливіших соціально-політичних принципів є демократизм. Уже в ст. 1 Конституції України зазначено, що Україна є суверенна і незалежна, демократична, соціальна, правова держава. Природно, що визначальна риса держави зводиться у найважливіший принцип її управлінської діяльності. Однією з

найважливіших умов успішної побудови демократичної, правової, соціальної держави є забезпечення реальної участі громадян у вирішенні всієї різноманітності питань державного і суспільного життя. Саме тому участь населення в управлінській діяльності держави є неодмінним принципом державного управління, закріпленим у Конституції, законах України і багатьох підзаконних актах.

Так, ст. 5 Конституції України фіксує положення про те, що народ України, будучи єдиним джерелом влади у державі, здійснює її як безпосередньо, так і через систему органів державної влади та місцевого самоврядування;

ст. 38 Конституції надає громадянам право участі в управлінні державними справами;

ст. 140 Конституції визначає місцеве самоврядування як право територіальної громади (жителів сіл, селищ, міст) – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України.

Чинне законодавство передбачає різноманітні форми участі населення в управлінні державними справами. Серед них, наприклад, участь у референдумах (статті 38, 69, 70, 72 Конституції України); служба у державних органах управління (ст. 4 Закону України від 16 грудня 1993 р. "Про державну службу"); об'єднання у політичні партії з метою участі у виробленні державної політики і формування органів, влади (ст. 2 Закону України від 16 червня 1992 р. "Про об'єднання громадян"); звернення з пропозиціями і рекомендаціями до органів державної влади, спрямовані на вдосконалення їх управлінської діяльності (ст. 3 Закону "Про звернення громадян").

Особливе місце серед усіх принципів державного управління належить принципу законності. Стаття 1 Конституції визначає Україну як правову державу, ст. 8 закріплює як державний принцип верховенство права, а

статті 6 і 19 встановлюють, що органи законодавчої, виконавчої та судової гілок влади здійснюють свої повноваження у встановлених цією Конституцією межах і відповідно до законів України. Це означає, що суворе й неухильне додержання законів і підзаконних актів.

Гласність дає змогу громадянам бачити механізм формування і реалізації державно-керуючого впливу та протікання всіх управлінських процесів. Важливе місце серед принципів державного управління посідає принцип об'єктивності. Він передбачає чітке додержання вимог об'єктивних закономірностей суспільного розвитку, врахування реальних можливостей (матеріальних, технічних, інтелектуальних) держави щодо реалізації тих або інших управлінських рішень.

2. *Організаційні принципи* побудови апарату державного управління – галузевий, функціональний, територіальний.

Галузевий принцип реалізується у такій структурній побудові, де однорідні за характером діяльності об'єкти закріплено за відповідним органом управління і утворюють сферу його управлінської діяльності. Суб'єктів, які здійснюють управління за галузевим принципом, прийнято називати галузевими органами державного управління.

Територіальний принцип дістає вияв у такій структурній побудові, за якої державні органи здійснюють комплексне управління на певних, чітко окреслених територіях.

Організаційні принципи функціонування (діяльності) апарату державного управління застосовуються для визначення змісту діяльності конкретних управлінських структур. Додержання цих принципів дає змогу найбільш ефективно використовувати потенціал державних службовців, персоналу науково-дослідних установ,

технічних працівників. За допомогою цих принципів забезпечується прийняття правильних управлінських рішень, організація і застосування раціональних управлінських процедур, дійовий контроль і виконавська дисципліна. Вони фіксуються у відповідних нормативних актах.

Принцип нормативності використовується для правового регулювання діяльності апарату державного управління.

Методи державного управління – це сукупність засобів здійснення управлінських функцій держави, впливу суб'єктів державного управління на об'єкти.

Особливості методів державно управління: реалізуються в процесі державного управління; виражають керівний (упорядковуючий) вплив суб'єктів управління на об'єкти управління є змістом цього впливу і завжди мають своїм адресатом конкретний об'єкт (індивідуальний чи колективний); в методах державного управління завжди міститься воля держави, виражаються повноваження владного характеру органів виконавчої влади; використовуються суб'єктами управління як засіб реалізації їх компетенції; мають свою форму і зовнішнє вираження.

Найпоширенішою є класифікація методів державного управління на загальні й спеціальні.

– загальні – методи управління, які застосовуються на найважливіших стадіях управлінського процесу;

– спеціальні – методи управління, які застосовуються при виконанні окремих функцій або на окремих стадіях процесу управління.

Проаналізуємо загальні методи управління.

1) Контроль і нагляд:

Контроль – це активне втручання суб'єкта управління в діяльність підконтрольного об'єкта. У цілому

сутність контролю як соціального явища полягає в перевірці відповідності діяльності учасників суспільних відносин встановленим у суспільстві приписам, у межах яких вони мають діяти. Мета такої діяльності полягає у виявленні результатів впливу суб'єктів на об'єкт, допущених відхилень від прийнятих вимог, діючих принципів організації і регулювання, причин цих відхилень, а також визначення шляхів подолання наявних перешкод для ефективного функціонування всієї системи.

Нагляд – пасивний метод управління, що полягає у збиранні потрібних знань про діяльність об'єкта управління й їх оцінки, це юридичний аналіз стану справ додержання законності і дисципліни щодо об'єкту управління, який здійснюється суб'єктом управління із застосуванням відповідних, наданих йому законодавством форм, але без безпосереднього втручання в оперативну та іншу діяльність підконтрольного об'єкту.

2) Метод прямого та непрямого(опосередкованого) впливу. Органи державного управління можуть впливати на об'єкти управління шляхом прямого або непрямого впливу.

Прямий вплив – безпосередній вплив суб'єкта управління на об'єкт через наказ, що виражає волю відповідного суб'єкта управління.

Непрямий (опосередкований) вплив – створення зацікавленості у об'єктів управління, вплив через функції, інтереси, стимулювання, надання можливості вибору варіанту поведінки.

3) Адміністративні й економічні методи:

Адміністративні методи – це вплив на об'єкт управління шляхом встановлення їх прав, обов'язків, через систему наказів, що спираються на систему підпорядкування, владні повноваження. Це односторонній вибір органом управління способу вирішення завдання чи

конкретного варіанта поведінки об'єкта управління. Базуються на застосуванні нормативних актів (розпоряджень, наказів, постанов органів виконавчої влади).

Економічні методи державного управління – це система прийомів і засобів прямої дії на суб'єктів господарювання шляхом запровадження фінансово-економічних законів, створення грошово-кредитних відносин з метою створення оптимальних умов, що забезпечують досягнення високих економічних результатів.

До економічних методів державного управління відносяться: індикативне планування; державне регулювання; грошово-кредитна та фінансова політика; конкурентна політика.

4) Регулювання, керівництво, управління:

Регулювання – визначення загальної політики й принципів її реалізації через різні напрямки державного фінансування, пільги тощо.

Керівництво – практичне проведення в життя загальної політики й принципів у відповідній галузі управління, контроль й розробка напрямків діяльності підконтрольних об'єктів.

Управління – прямий систематичний вплив суб'єкта управління на об'єкт повсякденного оперативного характеру.

Не менш важливими є і економічні функції держави.

Економічні функції держави – це втілення її економічної ролі у процесі реалізації наявної у неї економічної влади і власності, внаслідок чого виникає цілісна система відносин економічної власності та управління нею у всіх сферах суспільного відтворення. Фактично економічна роль держави здійснюється в таких широких масштабах, що кількісно виразити її нелегко. Ми

розглянемо основні форми економічної діяльності держави.

Одним із головних завдань держави є забезпечення правового і соціального середовища, що сприяє ефективному функціонуванню ринкової економіки. Так, правова база передбачає такі заходи, як надання законного статусу приватним підприємствам, визначення прав приватної власності і гарантування виконання контрактів. Держава також встановлює законні “правила гри”, регулює відносини між підприємствами, поставщиками ресурсів та споживачами, визначає державні стандарти ваги та якості товарів і послуг, проводить контроль за їх дотриманням, забезпечує народне господарство необхідною кількістю грошей тощо.

Держава несе відповідальність за підтримку раціональних масштабів ринкової конкуренції та її захист. При цьому виконує такі економічні функції, як: перерозподіл доходів і багатства, розподіл ресурсів з метою зміни структури національного продукту, стабілізація економіки, що передбачає контроль за рівнем зайнятості та інфляції, а також стимулювання економічного зростання.

Одним із головних завдань держави є забезпечення правового і соціального середовища, що сприяє ефективному функціонуванню ринкової економіки. Так, правова база передбачає такі заходи, як надання законного статусу приватним підприємствам, визначення прав приватної власності і гарантування виконання контрактів. Держава також встановлює законні “правила гри”, регулює відносини між підприємствами, поставщиками ресурсів та споживачами, визначає державні стандарти ваги та якості товарів і послуг, проводить контроль за їх дотриманням, забезпечує народне господарство необхідною кількістю грошей тощо.

Держава несе відповідальність за підтримку раціональних масштабів ринкової конкуренції та її захист. При цьому виконує такі економічні функції, як: перерозподіл доходів і багатства, розподіл ресурсів з метою зміни структури національного продукту, стабілізація економіки, що передбачає контроль за рівнем зайнятості та інфляції, а також стимулювання економічного зростання.

Процес реалізації економічних функцій держави починається з обґрунтування економічної політики. Економічна політика – *система заходів, здійснюваних державою та її владними структурами або іншими особами, спрямованих на регулювання економічних процесів.*

Основні форми економічної політики:

1. *Державна промислова політика* – це діяльність Уряду, спрямована на збереження, підтримку і розвиток вітчизняних товаровиробників у галузях і виробництвах, що забезпечують життєві інтереси країни, насамперед її економічну безпеку, а також соціальний та культурний рівень життя народу.

2. *Аграрна політика* – це одна із складових частин економічної політики, сферою впливу якої являється сільське господарство і пов'язані з ним господарчі сфери.

3. *Регіональна політика* – сфера діяльності держави, або регіональної (місцевої) влади, щодо управління економічним, соціальним і політичним розвитком країни в просторовому (регіональному) аспекті, тобто пов'язана з взаємовідносинами між державою і регіонами, а також регіонів між собою.

4. *Антициклічна політика* – це політика спрямована на підтримку певних стабільних темпів економічного зростання, на недопущення економічного падіння, виникнення криз.

5. *Антиінфляційна політика* – це комплекс відповідних заходів державного регулювання економіки, які спрямовані на боротьбу з інфляцією.

6. *Інвестиційна політика* – комплекс урядових рішень, що визначають основні напрямки використання капіталовкладень в економіку, різні її сфери та галузі.

7. *Інноваційна політика* – комплекс принципів та взаємопідтримуючих економічних, правових, організаційних і соціальних методів планування, стимулювання, регулювання та контролю процесів інноваційної діяльності в науково-технічній та виробничій сферах.

8. *Монетарна політика* – це політика, яка передбачає забезпечення економіки країни необхідною кількістю грошей, регулювання грошового та кредитного ринків.

9. *Грошова політика* – забезпечення стабільності національної валюти.

10. *Кадрова політика* – це сукупність принципів, методів, форм організаційного механізму з формування, відтворення, розвитку та використання персоналу, створення оптимальних умов праці, її мотивації та стимулювання.

11. *Інформаційна політика* – це сукупність основних напрямів і способів діяльності держави по одержанню, використанню, поширенню та зберіганню інформації.

12. *Цінова політика* – це комплекс економічно зважених заходів щодо встановлення оптимальної ціни на товари і послуги та їх регулювання залежно від пропозиції, регулюючих дій держави.

13. *Бюджетна політика* – це система науково-обґрунтованих і законодавчо визначених засад (функцій, принципів, методів, інструментів) та заходів щодо удосконалення розвитку взаємовідносин між різними

ланками зведеного бюджету, яка розробляється з метою оптимального збалансування бюджетних параметрів з урахуванням бюджетних пріоритетів, розвитку бюджетної сфери та необхідності забезпечення ефективного виконання державою головних її функцій.

14. *Фіскальна політика* – передбачає державне визначення джерел формування державних доходів, бюджету та основних напрямків його витрат.

15. *Амортизаційна політика* – це складова частина загальнодержавної політики формування власних фінансових ресурсів, яка полягає в оптимізації потоку власних засобів, що реінвестуються у виробничу діяльність.

16. *Соціальна політика* – це діяльність держави та її інститутів, органів місцевого самоврядування, вітчизняних і зарубіжних підприємств, установ усіх форм власності, їх об'єднань і асоціацій, громадських і приватних фондів, громадських і релігійних організацій, громадян щодо розвитку й управління соціальною сферою, щодо збалансування розвитку суспільства, забезпечення стабільності державного правління, соціального захисту населення, створення сприятливих умов для існування індивідів і соціальних спільнот.

17. *Торговельна політика* – це державна політика, яка впливає на обсяги зовнішньої торгівлі через податки, субсидії та обмеження на експорт та імпорт.

18. *Зовнішньоекономічна політика* – це цілеспрямована діяльність держави по формуванню і використанню зовнішньоекономічних зв'язків для зміцнення свого потенціалу і ефективної участі у світовій торгівлі.

19. *Структурна політика* – це політика спрямована на формування сучасної, прогресивної і ефективної структури національного господарства.

20. *Регуляторна політика* – напрям державної політики, спрямований на вдосконалення правового регулювання господарських відносин, а також адміністративних відносин між регуляторними органами або іншими органами державної влади та суб'єктами господарювання, недопущення прийняття економічно недоцільних та неефективних регуляторних актів, зменшення втручання держави у діяльність суб'єктів господарювання та усунення перешкод для розвитку господарської діяльності, що здійснюється в межах, у порядку та у спосіб, що встановлені Конституцією та законами країни.

21. *Екологічна політика* спрямована на забезпечення екологічної рівноваги, охорону навколишнього середовища, створення безпечних умов життя громадян.

22. *Антикризове регулювання* – це процес, за допомогою якого здійснюється вплив держави на економіку з метою скорочення строків і зменшення глибини кризи, а також пом'якшення його негативних соціально-економічних наслідків.

Економічна політика держави належить до найважливіших способів впливу держави на економічне життя. Вона охоплює комплекс економічних цілей і заходів держави, спрямованих на вирішення завдань економічного розвитку в короткостроковому і довгостроковому періодах. Призначення економічної політики держави – сприяти природному еволюційному економічному розвитку, запобігати зловживанням економічною владою з боку окремих осіб, груп, підприємств, а також кризовим явищам в економіці.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Основні поняття

Походження держави. Соціальна функція держави.

Економічна функція. Політична функція. Культурно-виховна функція держави. Екологічна функція. Зовнішні функції держави. Державне управління. Риси державного управління. Ознаки державного управління. Функції державного управління. Принципи державного управління. Методи державного управління. Економічна політика. Державна промислова політика. Аграрна політика. Регіональна політика. Антициклічна політика. Антиінфляційна політика. Інвестиційна політика. Інноваційна політика. Монетарна політика. Грошова політика. Кадрова політика. Інформаційна політика. Цінова політика. Бюджетна політика. Фіскальна політика. Амортизаційна політика. Соціальна політика. Торговельна політика. Зовнішньоекономічна політика. Структурна політика. Регуляторна політика. Екологічна політика. Антикризове регулювання.

Теми рефератів

1. Основні моделі державного регулювання економіки.
2. Теорії держави та економічної ролі держави.
3. Державне економічне програмування і планування.

Практичні завдання

1. Робітник фірми отримує “на руки” зарплату 3000 грн. в місяць. Він сплачує з заробітної плати єдиний соціальний внесок 3,6%, податок з доходів фізичних осіб 15%, має соціальну пільгу 536,50 грн. Протягом наступних двох років інфляція по роках становила 10% і 12%. Визначте номінальну нараховану заробітну плату робітника за 2 роки. Порівняйте його реальну і номінальну середньомісячну заробітну плату.

2. В 2011 р. в умовній країні вироблено на 1 людину 23 кг муки та вирощено 44 кг яблук. Ціна муки – 8 грн. за кг, яблук – 11 грн. В базовому році ціна яблук складала

7 грн., ціна муки залишилася без зміни. Чому дорівнює дефлятор ВВП?

Тести

1. *Що слід вважати системою державного регулювання економіки?*

А. Сукупність форм і методів цілеспрямованого впливу державних органів на розвиток економічної системи з метою її стабілізації та пристосування до умов, що змінюються.

Б. Забезпечення дотримання юридичними та фізичними особами чинного законодавства.

В. Прогнозування та індикативне планування соціально-економічних процесів.

Г. Оподаткування, фінансування та кредитування суб'єктів господарської діяльності.

2. *Що не є безпосередньо об'єктом державного регулювання в економіці?*

А. Визначення місця і ролі кожної підприємницької структури в системі суспільного поділу праці.

Б. Стимулювання економічного зростання, антикризове і антимонопольне регулювання.

В. Регулювання зайнятості населення та обмеження безробіття.

Г. Заохочення прогресивних зрушень у галузевих і регіональних структурах та підтримка експорту.

3. *Що є однією з економічних функцій держави?*

А. Антимонопольне регулювання.

Б. Дослідження навколоземного простору.

В. Укладання різних міжнародних угод.

Г. Отримання прибутку.

4. *Що є головною метою державного регулювання ринкової економіки?*

А. Економічне зростання та соціальна стабільність у суспільстві.

Б. Вирівнювання економічного циклу.
В. Удосконалення галузевої та регіональної структури господарства.

Г. Охорона навколишнього природного середовища.

5. *Грошово-кредитна політика проводиться:*

А. Фінансово-кредитними установами країни.

Б. Урядом держави.

В. Центральним банком країни.

Г. Міністерством фінансів.

6. *У функції держави в ринковій економіці не входить?*

А. Регулювання цін на продукцію приватного сектора.

Б. Законотворча діяльність.

В. Підтримка конкурентного середовища.

Г. Антициклічне регулювання економіки.

7. *Необхідність державного регулювання економікою зумовлена:*

А. Наявністю об'єктів власності, що не піддаються приватній експлуатації.

Б. Перерозподілом доходів з метою зниження соціальної напруги в суспільстві.

В. Необхідністю захисту середовища існування людей.

Г. Усі відповіді правильні.

8. *Державна політика, що визначає витрати держави на оподаткування, має назву:*

А. Монетарна.

Б. Фіскальна.

В. Політика доходів.

Г. Політика, що заснована на кількісній теорії грошей.

9. *Книга Дж. М. Кейнса “Загальна теорія зайнятості, процента і грошей” уперше була надрукована у:*

- А. 1890 р.
- Б. 1936 р.
- В. 1867 р.
- Г. 1950 р.

10. Ціна, що гарантує мінімальні доходи сільськогосподарським товаровиробникам і служить інструментом регулювання ринкових цін називається:

- А. Заставною.
- Б. Цільовою.
- В. Інтервенційною.
- Г. Мінімальною.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України “Про основні засади державної аграрної політики на період до 2015 року” // Урядовий кур'єр. – 2005. – 16 листопада.

2. Андрійчук В. Г. Економіка аграрних підприємств: Підручник / За ред. В.Г. Андрійчука – 2 вид. доп. і переробл. – К.: КНЕУ, 2004 – 624 с.

3. Амбросов В. Я., Онегіна В.М. Забезпечення державної підтримки сільськогосподарського виробництва в умовах членства України у СОТ / В. Я. Амбросов, В. М. Онегіна // Економіка АПК. – 2009. – № 2. – С. 15–22.

4. Борщ А. Г. Бюджетна підтримка аграрного сектору в умовах трансформаційних процесів в економіці України / А. Г. Борщ // Економіка АПК. – 2009. – № 2. – С. 111–116.

5. Гринів Л. С., Кічурчак М. В. Національна економіка: Навч. Посібник / За ред. Л. С. Гриніва, М. В. Кічурчака – Львів: “Магнолія”, 2008. – 464 с.

6. Гудзь О. Є., Зуб Г. І. Державна політика щодо розвитку страхування сільськогосподарських ризиків / О. Є. Гудзь, Г. І. Зуб // Облік і фінанси АПК. – 2006 р. – № 6. – С. 83–88.

7. Добрянська Л. О. Підходи до формування

економічної політики в умовах сучасної кризи / Л. О. Добрянська // Механізм регулювання економіки. – 2009. – № 2. – С. 241–248.

8. Макконелл К. Р., Брю С. Л. Економікс: принципи, проблеми и политика / К.Р. Макконелл, С. Л. Брю / Пер. с англ. 11-го изд. К., Хагар-Демос, 1993. – 785 с.,: табл., граф.

9. Мочерний С. В., Мочерна Я. С. Політична економія: Навчальний посібник / За ред. С.В. Мочерного, Я.С. Мочерної. – 2-ге вид., випр. і доп. – К.: Знання, 2007. – 684 с. – (Вища освіта ХХІ століття).

10. Національна економіка: Навч. посібник / За ред. В. М. Тарасовича. – К.: ЦУЛ, 2009. – 280 с.

11. Національна економіка: Підручник / За ред. П. В. Круша. – К.: 2008. – 416 с.

12. Політологія для вчителя: навч. посібн. для студ. педагогічних ВНЗ / За заг. ред.: К. О. Ващенко, В. О. Корнієнка. – К.: Вид-во імені М. П. Драгоманова, 2011. – 406 с.

13. Рибалкін В. О., Бодров В. Г. Політична економія. Навчальний посібник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. В. О. Рибалкіна, В. Г. Бодрова. – К.: Академвидав, 2004. – 672 с.

14. Саблук П. Т. Становлення аграрної політики в Україні / П.Т. Саблук // Економіка АПК. – 2006. – № 1. – С. 3–7.

15. Стратегія економічного і соціального розвитку України (2004–2015) шляхом Європейської інтеграції” / авт. кол.: А.С. Гальчинський, В.М. Геєць та ін.; Нац. ін-т стратег. дослідж., Ін-т екон. прогнозування НАН України, М-во економіки та з питань Європ. інтегр. України. – К.: ІВЦ Держкомстату України, 2004. – 416 с.

16. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки: Навч. посібник / За ред. Л.А. Швайка – К., Знання, 2006. – 435 с.

2.2. Економіка державного сектору в системі національної безпеки

Національна безпека це система державних і суспільних гарантій стабільного розвитку нації, захисту її базових цінностей та інтересів, джерел духовного і матеріального добробуту від зовнішніх та внутрішніх загроз.

Система національної безпеки це специфічна діяльність суспільних інститутів спрямована на створення і вдосконалення умов та чинників (гарантій) ефективної життєдіяльності народу (див. табл. 2.2.1).

Таблиця 2.2.1

Суб'єкти забезпечення національної безпеки

Суб'єкт забезпечення національної безпеки України	Повноваження
Президент України	Глава держави, гарант державного суверенітету, територіальної цілісності України, додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина, Верховний Головнокомандувач Збройних сил України здійснює загальне керівництво у сфері національної безпеки та оборони України
Верховна Рада України	Визначає засади внутрішньої та зовнішньої політики, основ національної безпеки, формує законодавчу базу у цій сфері, схвалює рішення з питань введення надзвичайного і воєнного стану, мобілізації, визначення загальної структури, чисельності, функцій Збройних сил України
Рада національної безпеки і оборони України	Координує і контролює діяльність органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони; з урахуванням змін у геополітичній обстановці вносить Президенту України пропозиції щодо уточнення стратегії національної безпеки України та Воєнної доктрини України

Продовження таблиці 2.2.1

Кабінет Міністрів України	Забезпечує державний суверенітет і економічну самостійність України, вживає заходи щодо забезпечення прав і свобод людини та громадянина, обороноздатності, національної безпеки України, громадянського порядку та боротьби зі злочинністю
Національний банк України	Визначає та проводить грошово-кредитну політику в інтересах національної безпеки України
Міністерства, інші центральні органи виконавчої влади, сили безпеки	Забезпечують виконання передбачених Конституцією і законами України, указами Президента України, постановами Кабінету Міністрів України завдань, здійснюють реалізацію концепцій, програм у сфері національної безпеки, підтримують у стані готовності до застосування сили та засоби забезпечення національної безпеки
Місцеві державні адміністрації та органи місцевого самоврядування	Забезпечують вирішення питань у сфері національної безпеки
Національний інститут стратегічних досліджень	Базова науково-дослідна установа аналітико-прогнозного спрямування діяльності Президента України.

Ключовою *складовою* національної безпеки є *державна безпека*. Інститут сил безпеки України включає: Міністерство внутрішніх справ, Національна поліція, Національна гвардія, Державна прикордонна служба, Державна служба України з надзвичайних ситуацій, Служба безпеки, Служба зовнішньої розвідки. Оборону країни (військову безпеку) забезпечують Збройні Сили України.

Функціональна структура національної безпеки це сукупність взаємопов'язаних підсистем безпеки, які відображають функціонування її окремих сфер.

Елементи структури національної безпеки: соціальна, політична, продовольча, екологічна, правова, демографічна, енергетична, інтелектуальна, інформаційна, науково-технічна, духовно-культурна, інвестиційна, зовнішньоекономічна, фінансова.

Усі елементи структури національної безпеки тісно взаємопов'язані і доповнюють один одного: кожен із видів національної безпеки може проявитися у сфері дії іншого, доповнюючи або послаблюючи його вплив.

Рівень забезпечення національної безпеки відображається в системі її критеріїв, показників та індикаторів, а найвищий рівень національної безпеки досягається за умови, коли вся система індикаторів перебуває в певних допустимих межах і має свої граничні значення. З-поміж усієї множини граничних значень індикаторів національної безпеки можна виділити такі їх види:

- порогові умови безпеки життєдіяльності людини, суспільства та держави (особливий період, воєнний стан як особливий правовий режим, правовий режим надзвичайного стану і правовий режим зони надзвичайної екологічної ситуації);

- система індикаторів і граничних значень національної безпеки (коефіцієнт депопуляції, коефіцієнт фінансування потреб національної оборони держави, рівень тінізації економіки, децильний коефіцієнт, відношення обсягу державного боргу до ВВП, витрати на науку та освіту, природоохоронні витрати, рівень економічної злочинності).

Економічна безпека як система представляє собою сукупність елементів, їхніх властивостей, взаємозв'язків і взаємовідносин, що складають єдиний комплекс і функціонують відповідно до певних об'єктивних закономірностей, що проявляються в конкретних

історичних умовах. Ця система характеризується відносною відособленістю, особливою структурою і зв'язками з навколишнім середовищем, специфічним механізмом відтворення. Окремі елементи економічної безпеки представляють у структурі системи функціонально відокремлені частини. З позицій системного аналізу елементами цілісної системи економічної безпеки є: глобальна (загальносвітова); економічна безпека національної економіки; регіону; галузі; підприємства; домогосподарства; економічна безпека особи.

Спроможність економіки, виконувати окрім безпосередніх функцій, також функції чинників національної безпеки дає підстави розглядати її як *гарантії безпеки*.

Еволюція *теорії економічної безпеки* національної економіки (катастроф та біфуркацій; ризиків та конфліктів; впорядкування і самоорганізації систем; шоків) знаходить відображення у таких концептуальних положеннях: економічне забезпечення національної безпеки держави; поділ загроз безпеки на внутрішні й зовнішні; ринкове («відмови ринку»), і неринкове походження загроз безпеки (недоліки регулювання і недосконалості стратегії реформ, поширення корупційних проявів, тінізація економіки); необхідність визначення індикаторів безпеки та їх граничних значень; застосування дієвих методів виявлення критичних точок розвитку та регулювання відтворювального процесу; відображення критеріїв безпеки економіки у прогнозах і стратегіях розвитку держави.

Загалом економічна безпека національної економіки характеризується системою понять, основними з яких є: об'єкти, загрози, втрати, критерії та показники, стратегії та заходи забезпечення безпеки. *Об'єкт безпеки економіки* країни – це її стан, який бажано зберегти або розвивати.

Загрози – це негативні зміни у зовнішньому, політичному, економічному або природному середовищі. Загрози поділяються на внутрішні та зовнішні, реальні й потенційні, цілеспрямовано створені будь-яким суб'єктом або такі, що виникають стихійно, безпосередні та опосередковані. *Втрати* – це небажані зміни різноманітних складових частин об'єкта економічної безпеки. Основою для оцінки загроз та втрат є якісні й кількісні критерії економічної безпеки. Основні положення дій, спрямованих на зміцнення економічної безпеки, становлять *стратегію економічної безпеки*. *Заходи із забезпечення економічної безпеки* – це конкретні дії органів державної влади, суспільних груп та інституцій, що в сукупності дозволяють зміцнити економічну безпеку держави.

Суб'єктами економічної безпеки України є міністерства та інші органи державної влади, податкові й митні служби, банки, біржі, фонди і страхові компанії, а також виробники, продавці продукції та споживачі.

Предметом державної політики зміцнення економічної безпеки є:

- визначення і моніторинг чинників, що загрожують розвитку соціально-економічної макросистеми держави в коротко-, середньо-, довгостроковій перспективі;

- формування економічної політики та інституціональних перетворень, що усуває або пом'якшує негативний вплив чинників і загроз у межах єдиної стратегії забезпечення економічної безпеки.

Інструментами політики зміцнення економічної безпеки:

- Оцінка внутрішніх і зовнішніх загроз країни її інтересам, труднощів та суперечок функціонування системи економічної безпеки.

- Розробка ефективної промислової політики,

розвиток наукоємних технологій, механізму державної підтримки прогресивних структурних зрушень в економіці, проведення продуманої фінансово-бюджетної політики.

- Підвищення сукупного попиту, формування сприятливого інвестиційного клімату, переміщення виробничих і фінансових ресурсів до ефективних товаровиробників, стимулювання експорту, регулювання імпорту в інтересах захисту вітчизняних товаровиробників.

- Підтримка та стимулювання ефективно діючих підприємств, ліквідація або реорганізація неефективних економічних структур, заходи з регулювання цін і тарифів, підтримки малого та середнього бізнесу.

- Подолання політики стримування доходів та зростання попиту, впровадження заходів прямої державної дії на зростання виробництва в країні, захист фінансів від іноземних інтервенцій, зниження рівня зовнішніх фінансових запозичень.

- Формування бюджетної політики з урахуванням необхідності стимулювання вітчизняного товаровиробника, пріоритету розвитку внутрішнього ринку, збалансованості доходів і витрат, стабільності соціальних виплат і пільг, розвиток науки, культури і освіти, захист довкілля.

Отже, національна безпека – це система суспільно-державних гарантій, що утворюється сукупністю засобів захисту від конкретних загроз, а також рівнем розвитку всіх секторів суспільства. Захист населення й території держави, базових національних цінностей та інтересів, джерел матеріального достатку і духовного розвитку нації від зовнішніх та внутрішніх загроз гарантується не тільки боєздатністю Збройних Сил держави, ефективністю діяльності розвідувальних служб та контррозвідки, органів правопорядку, мережі дипломатичних установ, а й рівнем розвитку економіки, усіх її структур та інфраструктур,

дієздатністю органів державної влади, соціального захисту населення, установ екологічного регулювання тощо.

Досягнення нашою країною таких цілей, як утвердження прав і свобод людини та громадянина, забезпечення нової якості економічного, соціального та гуманітарного розвитку, забезпечення інтеграції України до Європейського Союзу та формування умов для вступу в НАТО, вимагає надійного забезпечення національної безпеки. Це передбачає передусім посилення спроможностей і розвиток сектору безпеки і оборони України та його складників.

Економіка державного сектору як гарантія безпеки

Найважливішими завданнями курсу економіки державного сектора є:

- обґрунтування необхідності розвитку державного сектора в змішаній економіці,
- теоретичне обґрунтування необхідності державного втручання з позицій ефективності і справедливості;
- ознайомлення з теорією суспільного вибору, виявлення проблем і труднощів державного регулювання економіки – іншими словами, встановлення недоліків («провалів») держави, зіставлення їх з недоліками («провалами»)ринку;
- більш докладне ознайомлення з основними напрямками розвитку державного сектора в економічній і соціальній сферах, механізмом та інструментами державного втручання в економіку.

Економічна діяльність держави включає в себе такі найважливіші елементи, як:

- адміністративно-правове регулювання, наприклад прийняття та контроль за дією законів щодо захисту прав власності;
- встановлення та контроль за цінами на деякі товари і послуги - як безпосередньо, так і через механізм податків

і субсидій, зокрема контроль над тарифами на продукцію і послуги природних монополій;

- виробництво певних товарів і послуг, наприклад в сфері освіти і оборони.

Всі ці види економічної діяльності держави ведуть до двох основних наслідків: по-перше, вони змінюють наші доходи; по-друге, впливають на економічні стимули.

Дії уряду впливають, таким чином, на розподіл ресурсів в економіці. Економіка громадського сектору розглядає теоретичні основи цих дій держави.

Економіка громадського сектора передбачає різні підходи в аналізі економічної поведінки держави.

Перше, це опис того, що конкретно робить держава, як акумулює і витрачає кошти, як визначає напрями розміщення своїх ресурсів.

Друге, економіка громадського сектору передбачає теоретичний аналіз різних аспектів економічної діяльності держави, зокрема аналіз того, який вплив мають ті чи інші дії уряду на економіку країни і зовнішнього світу, чому держава робить саме ці заходи, а не інші і т.д.

Третє, економіка громадського сектору на основі економічної теорії розробляє практичні рекомендації для дій держави в економіці, для вироблення соціально економічної політики.

Таким чином, економіка громадського сектору включає в себе як нормативну, так і позитивну економічну теорію поведінки держави.

Перш ніж перейти до більш докладної характеристики економічного ролі держави, необхідно визначити, що таке держава, і виділити найзагальніші риси демократичної держави, які є важливими в рамках економіки державного сектора.

Метою виокремлення державного сектору економіки є встановлення напрямів витрат зведеного бюджету на

виконання функцій з управління державним майном у визначених сферах, виконання функцій в галузі державного управління з регулювання у сферах охорони здоров'я, освіти, культури та інших соціальних сферах, регулювання та сприяння ефективному веденню економічної діяльності, надання послуг суспільству у сферах оборони, юстиції та правосуддя, охорони громадського порядку та безпеки, міжнародної діяльності, діяльність у сфері обов'язкового соціального страхування.

Державний сектор економіки включає інституційні одиниці які віднесені до сектору загального державного управління (ЗДУ) а також державні нефінансові корпорацій (державні підприємства); державні фінансові корпорації (НБУ, державні банки, державні інвестиційні фонди, державні страхові корпорації).

Сектор ЗДУ включає такі складові [3]:

- центральні органи державного управління - Президент України, Верховна Рада, Кабінет Міністрів, Конституційний Суд та суди загальної юрисдикції.

- регіональні та місцеві органи державного управління - державні адміністрації, органи місцевого самоврядування територіальних громад сіл, селищ та міст, районні та обласні ради та їх виконавчі органи.

- фонди соціального страхування - з тимчасової втрати працездатності, від нещасних випадків на виробництві та професійних захворювань, на випадок безробіття; Державна служба зайнятості, Пенсійний фонд.

- усі неринкові некомерційні організації (НКО), які контролюються і в основному фінансуються органами управління.

Органи державного управління здійснюють функції законодавчої, виконавчої та судової влади відносно інших інституційних одиниць (домогосподарств, корпорацій,

некомерційних організацій). Вони мають повноваження збирати податки та інші обов'язкові платежі, а також витратити їх відповідно до певної урядової політики. Органи державного управління організують і фінансують забезпечення товарами і послугами окремі домашні господарства та суспільство в цілому і несуть витрати на кінцеве споживання. Продукція, яка вироблена в цьому секторі, зазвичай надається або безоплатно, або за цінами, які визначаються на основі рішень, не пов'язаних з ринковими механізмами. Органи державного управління зазвичай здійснюють розподіл і перерозподіл доходу і багатства за допомогою податків та інших трансфертів.

Без прогресу в детінізації економічних відносин принципово неможливо знизити хронічні дефіцити в секторі державних фінансів, зменшити державний борг, зупинити вплив капіталу, поліпшити якість і стандарти життя громадян України. Тінізація є внутрішнім, а офшоризація – зовнішнім викликом економічній безпеці держави.

Значні масштаби «тіньової» економіки визначено серед ключових глобальних ризиків найближчого майбутнього. Проблема однаково відома як розвиненим країнам, так і країнам, що розвиваються. Офіційні та експертні оцінки рівня тіньової економіки в Україні істотно різняться. Водночас навіть усереднені показники засвідчують, що вітчизняний рівень тіньової економіки істотно перевищує середні показники у країнах ЄС (18,0 %). Так, за оцінками Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, у 2015 р. рівень тіньової економіки становив 40 % від офіційного ВВП. Факт перевищення тіньовою економікою критичного рівня у 30,0 % від ВВП свідчить про наближення ситуації до кризової, оскільки в економіці функціонує система відтворення тіньових відносин.

Рівень тінізації економічних відносин істотно коливається за галузями: від 8 % офіційної валової доданої вартості в сільському господарстві до 38 % у торгівлі та 56,0 % у добувній промисловості. За оцінками галузевих експертів, рівень тінізації в аграрній галузі становить близько 20 % у частині сільгосппродукції, 50 % – у частині молочної продукції та 100 % – у частині дикорослих плодів, ягід, грибів і горіхів. У легкій промисловості рівень тіншової економіки становить 67 %, на фармацевтичному ринку – 40 %; у роздрібній торгівлі – 62 %; у ресторанному бізнесі – 70 % [посл. 2016, с. 270]

В Україні сформувалася практика використання офшорів як для оптимізації податків, так і для юридичного захисту активів та/або приховування структури власності. Процес попередження неконтрольованого виведення капіталів з України до офшорів та юрисдикцій із низькими ставками оподаткування лише починає своє становлення.

Заходами з посилення протидії ухиленню від оподаткування є гармонізація податкового законодавства відповідно до міжнародних стандартів ОЕСР та практики Європейського Союзу. Адаптація міжнародної практики протидії тіншовій економіці до умов України полягає у приєднанні до багатосторонньої угоди про обмін податковою інформацією за єдиним стандартом CRS (Common Reporting Standard), що дасть змогу автоматично обмінюватися інформацією з податковими органами інших держав. Доцільно поступово переглянути чинні двосторонні угоди України про уникнення подвійного оподаткування на предмет їх відповідності принципам модельної конвенції ОЕСР. Важливо імплементувати до вітчизняного законодавства заходи проекту BEPS (Base Erosion and Profit Shifting – протидія розмиванню податкової бази та виведенню прибутку), тощо.

Універсальних механізмів протидії тінізації,

зменшенню податкової бази і переміщенню прибутків за кордон у світовій практиці не існує, проте є визнані на міжнародному рівні успішні практики. Україна має віднайти для цього свій набір інструментів, який стимулюватиме усвідомлення всіма суб'єктами суспільних відносин громадянської відповідальності за сплату податків. Водночас внутрішні економічні реформи мають всебічно мотивувати до легальної діяльності у спосіб: захисту прав власності та трудових відносин; легалізації капіталів і ринку праці, зокрема розмежування кримінальних капіталів та капіталів тіньових підприємств; спрощення адміністрування податків; дерегуляції підприємницької діяльності; заохочення інвестиційного використання легалізованих коштів; посилення контролю над витоком капіталів за межі України, а також унеможливлення або принаймні підвищення ризиків і витрат за здійснення тіньової економічної діяльності.

Бюджет – план формування та використання фінансових ресурсів для забезпечення завдань і функцій, які здійснюються відповідно органами державної влади, органами місцевого самоврядування упродовж бюджетного періоду.

Бюджетна система України – сукупність державного бюджету та місцевих бюджетів, побудована з урахуванням економічних відносин, державного і адміністративно-територіальних устроїв і врегульована нормами права.

Місцеві бюджети – обласні, районні бюджети та бюджети місцевого самоврядування (територіальних громад, об'єднаних територіальних громад).

Зведений бюджет України включає показники Державного бюджету України та зведених бюджетів областей та міста Київ.

Доходи бюджету – податкові, неподаткові та інші надходження на безповоротній основі, справляння яких

передбачено законодавством України (включаючи трансферти, плату за надання адміністративних послуг, власні надходження бюджетних установ).

Доходи зведеного бюджету України мають такі складові: податкові надходження; неподаткові надходження; доходи від операцій з капіталом; офіційні трансферти від урядів зарубіжних країн та міжнародних організацій; цільові фонди.

Видатки бюджету – кошти, спрямовані на здійснення програм та заходів, передбачених відповідним бюджетом.

Видатки зведеного бюджету пов'язані із загальнодержавними функціями у тому числі обслуговуванням боргу; обороною; громадським порядком, безпекою та судовою владою; економічною діяльністю; охороною навколишнього природного середовища; житлово-комунальним господарством; охороною здоров'я; духовним та фізичним розвитком; освітою; соціальним захистом та соціальним забезпеченням.

Дефіцит Державного бюджету України у 2016 р. становив 70,3 млрд. грн, або 2,9 % ВВП. Показник відповідає Маастрихтським критеріям та вимогам Меморандуму з МВФ [с. 537] Законодавчо встановлений граничний обсяг дефіциту державного бюджету в 2017 р. передбачений на рівні 3,0 % ВВП. У середньостроковій перспективі його заплановано знижувати до граничного рівня 2,4 % ВВП у 2018 р., 2,2 % ВВП – у 2019 р. та 2,0 % ВВП – у 2020 р.

Вагомими результатами у бюджетно-податковій сфері є: стабілізація на безпечному рівні дефіцит бюджету; знижено рівень податкового навантаження на фонд оплати праці, що сприяє поступовій детінізації економіки; запроваджено систему електронного адміністрування та єдиний Реєстр автоматичного відшкодування ПДВ;

доведено результативність в економії бюджетних коштів та отримано міжнародне визнання електронною системою публічних закупівель ProZorro; офіційний портал публічних фінансів України e-data.gov.ua став найбільшою базою відкритих даних у секторі публічних фінансів України; продовжено співпрацю з міжнародними фінансовими організаціями, після тривалої перерви відновилося кредитування МВФ у рамках Програми розширеного фінансування; підвищено міжнародний кредитний рейтинг України, що позитивно оцінюється іноземними інвесторами та дає змогу успішно повернутися на ринок зовнішніх запозичень та зменшити їх вартість.

Зміни національної бюджетної політики полягають у забезпеченні додатковими ресурсами органів місцевого самоврядування як на виконання делегованих, так і на фінансування самоврядних повноважень. Бюджетна децентралізація це зміцнення ресурсної бази місцевих бюджетів шляхом залучення додаткових надходжень та розширення бази оподаткування, нарощування власної дохідної бази а також система балансування доходів і видатків місцевих бюджетів за принципом горизонтального вирівнювання.

Нагальними питаннями місцевого соціально-економічного розвитку є оновлення комунальної інфраструктури, будівництво та ремонт доріг, благоустрій та ремонт установ освітньої, культурної сфер та охорони здоров'я, розвиток громадського транспорту тощо.

Водночас практика бюджетної децентралізації засвідчила наявність низки проблемних питань, які потребують вирішення для її подальшої ефективної реалізації. Це, зокрема:

- відсутність соціальних стандартів та нормативів (як в описовому, так вартісному вигляді) щодо повноважень, закріплених та делегованих державою місцевому

самоврядуванню. Це зумовлює невідповідність галузевих нормативів бюджетної забезпеченості реальним потребам споживачів, призводячи до дефіциту коштів на фінансування делегованих повноважень;

- порушення принципу соціальної справедливості в частині оплати пільг (зокрема, оплата пільгового проїзду), що ухвалюються Верховною Радою України, якщо їх фінансування відбувається за рахунок коштів місцевих бюджетів без відповідних компенсаторів;

- наслідки реалізації законодавчої ініціативи щодо скасування акцизного податку з роздрібною торгівлі підакцизними товарами. За експертними оцінками, можливі втрати місцевих бюджетів від скасування зазначеного джерела доходів без надання відповідних компенсаторів можуть нівелювати приріст доходів;

- незавершеність процесу об'єднання територіальних громад, що не дає змоги повноцінно імплементувати механізми бюджетної децентралізації (оскільки передача нових функцій можлива лише об'єднаним громадам) та обумовлює додаткові ризики при збалансуванні бюджетної системи.

В умовах глобальної конкуренції важливим напрямом економічної політики держави залишається реформа управління державними підприємствами з метою їх перетворення на прибуткові та конкурентоспроможні.

В Україні підприємства з державною або комунальною участю формують значну частку ВВП, зайнятості та ринкової капіталізації. Вони переважають у житлово-комунальному господарстві та галузях інфраструктури (енергетика, транспорт, зв'язок, фінансовий сектор). Тому ефективне управління такими підприємствами є передумовою не лише підвищення національної конкурентоспроможності, а й зміцнення економічної та соціальної безпеки держави.

Держава як власник має бути зацікавлена у збільшенні вартості активів та підвищенні ефективності функціонування державних та комунальних підприємств з часткою державної власності принаймні до рівня успішних профільних підприємств приватного сектору. У свою чергу, це актуалізує потребу посилення професіоналізації управління такими підприємствами. Актуальність реформи управління державними та комунальними підприємствами пов'язана також з укладеною Угодою про асоціацію між Україною та ЄС.

Фундамент реформи управління об'єктами державної та комунальної власності стало схвалення Стратегії підвищення ефективності діяльності суб'єктів господарювання державного сектору економіки. Для реалізації Стратегії Законом України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо управління об'єктами державної та комунальної власності» були внесені зміни до Господарського кодексу України, законів України «Про бухгалтерський облік та фінансову звітність в Україні», «Про місцеве самоврядування», «Про управління об'єктами державної власності».

Зміни у Господарському кодексі України стосуються органів управління підприємств державної власності, яким визначено незалежний орган управління - наглядову раду. Рішення про обрання незалежних членів до наглядової ради приймають представники Кабінету Міністрів України, а також представники міжнародних фінансових організацій та дипломатичних установ (ЄБРР, Світового банку, МФК, Групи стратегічних радників з підтримки реформ) Наглядові ради призначають та звільняють з посади керівників; забезпечують призначення (обрання) незалежних членів наглядових рад; ухвалюють рішення щодо вчинення правочинів; забезпечують проведення щорічних незалежних аудиторських перевірок фінансової

звітності; визначають кандидатури незалежних членів наглядових рад та осіб, які представляють інтереси держави на загальних зборах та у наглядових радах. До виключної компетенції наглядової ради належить погодження проекту стратегії, річного фінансового плану державного підприємства та звіту про його виконання, а також проектів інших рішень, пов'язаних з господарською діяльністю підприємства. Пілотний проект створення наглядових рад відбувається у НАК «Нафтогаз України». Передбачено створити наглядові ради в таких державних компаніях, як «Укрзалізниця», «Укрпошта», «Укренерго», «Укргідроенерго», Адміністрація морських портів України, «Енергоатом», Аеропорт «Бориспіль», МТП «Южний» (разом – 35 % державних активів). Критерієм обов'язковості утворення наглядової ради для підприємств, є вартість активів підприємства що перевищує 2 млрд. грн, а розмір чистого доходу – 1,5 млрд. грн. На сьогодні цим критеріям відповідає 41 суб'єкт господарювання державної форми власності. В інших унітарних підприємствах та господарських товариствах необхідність створення незалежної наглядової ради передається до компетенції їхніх органів управління.

Комунікації у відносинах влада [2016, с. 200] – суспільство це забезпечення зворотного зв'язку, гарантії врахування громадської думки під час прийняття державних рішень. Комунікація влада – суспільство у сучасних демократіях виконує такі базові функції: перша, забезпечення участі громадськості в прийнятті рішень і контроль за діями влади; друга, гарантування двостороннього обміну, відкритість влади для громадськості та, навпаки, громадськості для влади; третя, захист довіри громадян до влади через надання владі можливості отримати суспільну підтримку (суспільний мандат); четверта, стабілізація суспільних відносин через

загальнонаціональний діалог всередині країни.

Для України функція комунікації органів державної влади полягає в процесах примирення, протидії риториці популізму, подоланні згубних тенденцій до спрощення та категоричності в оцінюванні суспільно-політичних явищ.

Прикладом взаємодії органів виконавчої влади та громадян є діяльність «Урядового контактного центру» що забезпечує оперативне реагування на звернення, які надходять на урядову «гарячу лінію».

Скасування державної монополії на інформацію та гарантування доступу до суспільно необхідної інформації є інструментом усунення впливу пропаганди та дезінформації в інформаційному просторі.

Політика держави у сфері захисту інформаційного простору та забезпечення інформаційної безпеки це комплекс рішень нормативно-правового, інституційного та фінансового характеру щодо обмеження деструктивного контенту і стимулювання власного контенту. Тобто, це комплексна система безпеки інформаційного простору.

Важливим етапом формування сучасної національної державної інформаційної політики стало ухвалення Доктрини інформаційної безпеки України. Документ заклав базові підходи щодо формування системи захисту та розвитку інформаційного простору в умовах глобалізації та вільного обігу інформації.

Актуальними залишаються кібервиклики для української держави, кібератаки на державні установи та інфраструктурні об'єкти. З цією метою налагоджено системну роботу Національного координаційного центру кіберзахисту при РНБО України який координує рішення щодо співпраці суб'єктів кібербезпеки. Важливим завданням для захисту кібербезпеки держави є продовження робіт з формування Переліку інформаційно-телекомунікаційних систем об'єктів критичної

інфраструктури держави (значного прогресу було досягнуто щодо включення до цього документа операторів мобільного зв'язку). Істотного вдосконалення потребує система кіберзахисту державних інформаційних ресурсів.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

1. Охарактеризуйте основні підходи до визначення ролі держави в економіці.

2. Охарактеризуйте критерії та основні концепції соціальної справедливості.

3. Поясніть причини виникнення провалів держави.

4. Опишіть можливість виникнення «проблеми безбілетника». Які способи її вирішення існують?

5. Поясніть за допомогою графіка формування попиту на суспільні блага.

6. Які властивості освітніх послуг пояснюють їх виробництво як в державному, так і в приватному секторі?

7. Поясніть за допомогою графіка, як можна оцінити ефективність виробництва суспільних благ.

8. Опишіть характерні ознаки різних процедур прийняття рішень в рамках прямої демократії.

9. Опишіть характерні ознаки різних процедур прийняття рішень в рамках представницької демократії.

10. Сформулюйте теорему про неможливість К. Ерроу.

11. Охарактеризуйте основні принципи діяльності бюрократичного апарату.

12. Поясніть економічні наслідки державних витрат для продавців і покупців.

13. Поясніть економічні наслідки державних витрат для роботодавців і найманих працівників.

14. Поясніть економічні наслідки державних витрат для споживачів і виробників.

15. Опишіть особливості формування попиту на

ринку страхових послуг.

16. Перерахуйте умови існування пропозиції на ринку страхових послуг.

17. Дайте характеристики систем соціального страхування.

18. Охарактеризуйте систему державного медичного страхування.

19. Опишіть основні моделі систем пенсійного забезпечення та уявіть їх переваги та недоліки.

20. Опишіть способи визначення ефективності соціальних допомог.

21. Опишіть структуру державних доходів, перерахуйте види податків і зборів в Україні.

22. Дайте визначення поняттю надмірне податкове навантаження.

23. За допомогою формальних моделей покажіть виникнення податкового тягара при оподаткуванні споживання.

24. Покажіть вплив оподаткування на заощадження.

25. Покажіть вплив оподаткування на пропозицію праці.

26. Покажіть вплив оподаткування на виробників.

27. Покажіть можливості переміщення податкового тягара для різних типів ринкових структур.

28. Продемонструйте зв'язок державних запозичень і відкладеного оподаткування.

29. Дайте поняття оптимальної податкової структури. Сформулюйте правило Рамсея.

30. Охарактеризуйте принципи оптимального оподаткування доходів.

31. Перерахуйте мотиви приватизації державної власності і націоналізації приватної власності.

32. Дайте порівняльний аналіз ефективності різних форм власності.

33. Опишіть способи організації виробництва в громадському секторі.

34. Дайте характеристику принципів бюджетної децентралізації.

35. Опишіть процес взаємодії державної і місцевої влад.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Власюк О. С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики : Вибр. Наук. праці / О. С. Власюк. – К. : НІСД, 2016. – 528 с.

2. Гуменюк А. М. Безпека структурно-інституціональної трансформації економіки регіону: теоретичні основи та прикладні аспекти : монографія / Анатолій Маркович Гуменюк. – К. : НІСД, 2014. – 468 с.

3. Качинський А. Б. Індикатори національної безпеки: визначення та застосування їх граничних значень : монографія / А. Б. Качинський. – К. : НІСД, 2013. – 104 с.

4. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2015 році». – К. : НІСД, 2015. – 684 с.

5. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2016 році». – К. : НІСД, 2016. – 688 с.

6. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К. : НІСД, 2017. – 928 с.

7. Стігліц, Джозеф Е. Економіка державного сектора [Текст] : [навч. посібник] / Джозеф Е. Стігліц ; пер. з англ. А. Олійника, Р. Скільського. – К. : Основи, 1998. – 854 с.

Інформаційні ресурси

1. Державна служба статистики України.
<http://www.ukrstat.gov.ua/>
2. Урядовий портал. <http://www.kmu.gov.ua/>
3. Національний банк України. <https://bank.gov.ua/>
4. Фонд державного майна України.
<http://www.spfu.gov.ua/ua/>
5. Рада національної безпеки і оборони.
<http://www.rnbo.gov.ua/>
Національний інститут стратегічних досліджень.
<http://www.niss.gov.ua>

2.3. Соціально-економічне планування і прогнозування

Соціально-економічний розвиток країни, регіону, підприємства, його внутрішня стабільність і конкурентоспроможність тісно пов'язані із обґрунтованою прогнозованою тенденцією розвитку, конкретністю поставлених цілей та вибором методів їх досягнення. Зміна орієнтирів публічного управління і регулювання соціально-економічних процесів вимагають перегляду традиційних підходів до прогнозування, планування і програмування, зокрема, в напрямку переорієнтації на розробку стратегічних планів розвитку базових одиниць планування, а також опрацювання стратегій розвитку соціально-економічних систем різних рівнів на засадах публічності, діалогу та погодженості інтересів усіх зацікавлених сторін.

Прогнозування – це цілеспрямована діяльність держави, органів управління, господарюючих суб'єктів щодо розробки перспектив розвитку країни, регіонів, галузей, підприємств різних форм власності.

Прогноз – це комплекс науково обґрунтованих припущень (виражених в якісній і кількісній формах) щодо майбутніх параметрів економічної системи.

Основними *об'єктами прогнозування* є національна економіка, економіка міжгалузевих і галузевих комплексів, економіка окремих регіонів і адміністративно-територіальних одиниць, економіка підприємств. *Суб'єктами прогнозування* виступають держава в особі державних органів управління певного рівня, економічні служби органів місцевого самоврядування, економічні підрозділи підприємств.

Прогнозування є формою наукового передбачення та може мати різний ступінь обґрунтованості, здійснюватись для різних сфер економіки та рівнів управління, тому виділяють такі *види прогнозів*.

За функціональним призначенням:

- *пошуковий прогноз* оцінює перспективні тенденції розвитку об'єкта, носить здебільшого теоретико-пізнавальний (науково-дослідний) характер, не враховує цілеспрямованих дій з боку суб'єктів управління. Його завдання – з'ясувати, як буде розвиватися досліджуваний об'єкт при збереженні існуючих тенденцій.

- *нормативний прогноз* визначає шляхи і терміни досягнення бажаного стану об'єкта на основі досягнутих результатів, передбачає можливість прийняття на основі отриманих знань управлінського рішення, розробляється на основі завчасно визначених цілей (нормативів).

За об'єктами прогнозування:

- *прогнози ресурсів* (прогнози природних ресурсів, запасів природної сировини і стану природного середовища, демографічні, науково-технічного прогресу);

- *прогнози розвитку економіки* (прогнози розвитку галузей економіки або народногосподарських комплексів, динаміки, темпів і факторів економічного зростання, міжгалузевих структурних зрушень, розміщення продуктивних сил);

- *прогнози суспільних потреб* (виробничих,

особистих, загальнодержавних, підвищення життєвого рівня населення, процесів соціального розвитку, зовнішньо-економічні і військово-стратегічні).

За часовим горизонтом: оперативні (до одного місяця); короткострокові (до одного року); середньострокові (на кілька років); довгострокові (понад п'ять років).

За рівнями управління: макроекономічні; міжгалузеві; галузеві; міжрегіональні; регіональні; на рівні підприємств.

Планування є однією з форм державного регулювання і використовується практично у всіх країнах.

Планування – це процес наукового обґрунтування цілей, пріоритетів, визначення шляхів і засобів їх досягнення. У загальному вигляді планування можна визначити як процес ухвалення рішень, який передують майбутній дії. Можна сказати, що планування передбачає проектування бажаного майбутнього і ефективних шляхів його досягнення, кінцевим результатом якого є планові рішення, що лежать в основі цілеспрямованої діяльності органів управління різних рівнів.

План – документ, який містить систему показників і комплекс заходів щодо вирішення соціально-економічних завдань. У ньому визначаються шляхи і засоби розвитку відповідно до поставлених завдань, обґрунтовуються прийняті управлінські рішення.

Основною метою плану є реалізована подія. *Основним завданням планування* – вибір вольових відповідальних дій в умовах наявних ресурсних обмежень, збалансованих за виконавцями, часом, ресурсами.

У системі публічного управління можна виділити такі *типи планів*.

За спрямованістю і характером поставлених завдань:

- *перспективні* (розраховані на тривалий період

часу і передбачають досягнення значного успіху. У перспективних планах визначають напрями розвитку економіки, необхідні структурні зрушення та шляхи вирішення соціальних проблем);

- *поточні* (розраховані на короткі часові проміжки, передбачають вирішення нагальних проблем та досягнення проміжних цілей в економіці).

За рівнем управління:

- плани розвитку країни в цілому,
- плани розвитку окремих регіонів,
- плани розвитку окремих галузей
- плани розвитку підприємств;

За економічними системами:

- *директивні* – система централізованої розробки планових показників розвитку економіки з розбивкою їх і доведенням до нижчої за рівнем ланки для обов'язкового виконання,

- *недирективні* (індирективні, регулятивні) – система планового господарства, що базується на поєднанні загальнодержавного плану як орієнтиру для господарських одиниць, сукупності економічних регуляторів (інструментів грошово-кредитної та фіскальної політики), державних завдань (замовлень і контрактів) та окремих адміністративних методів регулювання економіки,

- *індикативні* (рекомендаційні) – рекомендаційна система планових завдань, спрямованих на реалізацію економічної політики держави, та заходів щодо їх реалізації шляхом створення відповідних умов функціонування для суб'єктів економіки.

За строками реалізації планів:

- *стратегічні* (постановка перспективних цілей і розробка засобів їх досягнення, визначення основних напрямів розвитку національної економіки).

- *тактичні* (на відміну від перспективного і

стратегічного плану охоплює короткостроковий і середньостроковий періоди та спрямований на реалізацію цих планів).

За напрямками планування:

- структурні,
- програмні,
- рамкові,
- цільові.

Прогноз і план взаємно доповнюють один одного. Прогноз може передувати розробці плану (в більшості випадків), слідувати за ним (прогнозування наслідків прийнятого в плані рішення), проводитися в процесі розробки плану, самостійно виступати у ролі плану. У випадках, коли неможливо забезпечити точне визначення показників плану, особливо в великомасштабних економічних системах (регіон, держава), план набуває імовірнісного характеру і практично перетворюється в прогноз. Оскільки прогнозування в управлінському циклі завжди передує плануванню, його часто розглядають як підфункцію планування. Результатом прогнозування і планування є прийняття органом управління рішення про те, що повинно бути зроблено, де і яким чином. При реалізації даних функцій управління розглядаються і оцінюються альтернативні варіанти майбутніх дій, з яких вибирається найкращий.

Методологія прогнозування та планування економіки включає і визначає основні принципи, підходи та методи проведення прогнозних і планових розрахунків, розкриває і характеризує логіку формування прогнозів, планів і їх здійснення.

Процес прогнозування та макроекономічного планування базується на використанні економічних законів, які відбивають зв'язки між економічними процесами та явищами. В прогнозуванні та плануванні

використовуються такі економічні закони: закон планомірної організації та розвитку суспільного виробництва, закон пропорційного розвитку економіки, закон вартості й пов'язані з ним грошові відносини, закон попиту і пропозиції, закон неухильного зростання продуктивності суспільної праці, закон нагромадження, закон зростання потреб.

Принципи – це базові правила прогнозування і планування, тобто початкові вимоги до процесів формування прогнозів і обґрунтування планів з урахуванням їх цілеспрямованості, системності, структури, логіки та організації розробки. Основними принципами, на яких базується державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку, є:

- *принцип цілісності*, який забезпечується розробленням взаємоузгоджених прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку України, окремих галузей економіки та окремих адміністративно-територіальних одиниць на коротко- та середньостроковий періоди і на більш тривалий період;

- *принцип об'єктивності*, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку розробляються на основі даних органів державної статистики, центральних органів виконавчої влади, що забезпечують формування та реалізують державну політику у сфері економічного і соціального розвитку, інших центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, а також звітних даних із офіційних видань Національного банку України;

- *принцип науковості*, який забезпечується розробленням прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку на науковій основі, постійним удосконаленням методології та використанням

світового досвіду в галузі прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку;

- *принцип гласності*, який полягає в тому, що прогнозні та програмні документи економічного і соціального розвитку є доступними для громадськості. Інформування про цілі, пріоритети та показники цих документів забезпечує суб'єктів підприємницької діяльності необхідними орієнтирами для планування власної виробничої діяльності;

- *принцип самостійності*, який полягає в тому, що місцеві органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування в межах своїх повноважень відповідають за розроблення, затвердження та виконання прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць. Прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку забезпечує координацію діяльності органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування;

- *принцип рівності*, який полягає в дотриманні прав та врахуванні інтересів місцевого самоврядування та суб'єктів господарювання всіх форм власності;

- *принцип дотримання загальнодержавних інтересів*, який полягає в тому, що органи виконавчої влади та органи місцевого самоврядування повинні здійснювати розроблення прогнозних і програмних документів економічного і соціального розвитку виходячи з необхідності забезпечення реалізації загальнодержавної соціально-економічної політики та економічної безпеки держави.

Прогнозування і планування є складовими функціями процесу державного регулювання економіки. Зважаючи на те, що управління завжди спрямоване на досягнення цілей, а вони формуються в межах функцій прогнозування і

планування, можна відзначити, що ці функції є основними в системі публічного управління і адміністрування.

Методи прогнозування і планування виражаються в способах і прийомах розробки прогнозних і планових документів та показників стосовно різних їх видів і призначення.

Методика прогнозування – сукупність методів і правил розробки прогнозів конкретних об'єктів. Використання різних методів прогнозування зумовлено відмінностями в характері прогнозованих об'єктів, термінах прогнозування, ступені повноти і достовірності вихідних даних. Специфіка методів відображається у послідовності і змісті робіт щодо складання прогнозу. Сучасна прогностика має велику кількість методів прогнозування (більше 150), на практиці найчастіше застосовують близько 20 методів, проте жоден з них не можна визнати універсальним.

Існують *два підходи до прогнозування*: якісний та кількісний.

Кількісний підхід базується на математичних моделях й історичних даних. Якісний підхід покладається на кваліфіковану думку, інтуїцію та досвід професіоналів.

У процесі економічного прогнозування використовуються *загальнонаукові та специфічні методи і підходи*. До загальних методів соціально-економічного прогнозування відносять:

- історичний метод полягає в тому, що кожне явище розглядається у взаємозв'язку його історичних форм;
- комплексний метод передбачає вивчення явищ у їх взаємозалежності з використанням для цього методів дослідження з інших наук, які вивчають ці явища;
- системний метод передбачає дослідження кількісних та якісних закономірностей протікання імовірнісних процесів в складних економічних системах;

- структурний метод дозволяє встановити причини досліджуваного явища, пояснити його структуру;
- системно-структурний метод передбачає, з одного боку, вивчення системи як цілісного утворення, що динамічно розвивається, а з іншого – розчленування системи на складові структурні елементи і розгляд їх у взаємодії.

Специфічні методи соціально-економічного прогнозування пов'язані з економічною прогностикою. Серед інструментів економічної прогностики важливу роль відіграють *економіко-математичні методи, методи економіко-математичного моделювання, статистичної екстраполяції* та ін.

За ступенем *формалізації* методи економічного прогнозування можна розділити на інтуїтивні (експертні) та формалізовані, а також комбіновані.

Інтуїтивні (експертні) методи прогнозування використовуються у випадку, коли неможливо врахувати вплив багатьох факторів через значну складність об'єкта прогнозування.

Серед інтуїтивних методів важливе місце відводиться *методу експертних оцінок*, основою якого є використання оцінок певної групи людей – висококваліфікованих спеціалістів (експертів). Для отримання таких оцінок можуть використовуватись анкети, опитування, таблиці та інші документи, за допомогою яких здійснюється збирання необхідної інформації. Існують очні, заочні, відкриті та закриті види опитувань. При цьому розрізняють індивідуальні та колективні експертні оцінки.

До складу *індивідуальних експертних оцінок* входять:

- метод «інтерв'ю», передбачає безпосередній контакт експерта зі спеціалістом за схемою «запитання-відповідь»;
- аналітичний метод при якому створюється певна

прогнозована ситуація, складаються аналітичні доповідні записки;

- метод написання сценарію, який базується на визначенні логіки процесу чи явища в часі за різних умов.

Колективні експертні оцінки базуються на тому, що при колективному мисленні вища точність результату та при обробці індивідуальних незалежних оцінок, які дають експерти, можуть виникнути раціональні ідеї і включають у себе такі методи:

- метод комісій,
- колективної генерації ідей («мозкового штурму»),
- метод «Дельфі»,
- матричний метод.

Формалізовані методи прогнозування базуються на аналітичних сітках, що містять рівняння, які репрезентують економічні явища і процеси (табл. 2.3.1).

Таблиця 2.3.1

Класифікація формалізованих методів прогнозування

Методи прогновної екстраполяції	<ul style="list-style-type: none">• проста екстраполяція• метод ковзних середніх• метод експоненціального згладжування• екстраполяція трендів• авторегресійні моделі
Системно-структурні методи та моделі	<ul style="list-style-type: none">• морфологічний аналіз• системний аналіз• матричний метод• регресійні моделі• економетричні методи• мережеве моделювання
Асоціативні методи	<ul style="list-style-type: none">• імітаційне моделювання• історико-логічний аналіз
Методи випереджальної інформації	<ul style="list-style-type: none">• аналіз потоків публікацій• оцінка значущості винаходів• аналіз патентної інформації

До групи формалізованих методів входять методи *екстраполяції та моделювання*.

Екстраполяція передбачає продовження на перспективу тенденцій, що спостерігались у минулому/теперішньому і базується на припущеннях:

1) розвиток процесу/явища може (достатньо обґрунтовано) бути охарактеризовано плавною траєкторією (трендом);

2) загальні умови, які визначають тенденцію в минулому, не будуть істотно змінюватися в майбутньому.

Методи екстраполяції (окрім екстраполяції тренду) є *адаптивними*, оскільки їх реалізація полягає в розрахунку послідовних у часі значень прогнозного показника із врахуванням впливу попередніх рівнів.

У морфологічному аналізі систематично досліджують усі комбінації якісних змін основних параметрів концепції і завдяки цьому виявляють можливості нових комбінацій.

Системні моделі описують зв'язки між окремими елементами єдиного цілого. *Мережеві моделі* передбачають оптимізацію прогнозних рішень за допомогою методів математичного програмування. *Матричне моделювання* передбачає складання експертної матриці на базі опитування експертів.

Імітаційні моделі відтворюють розвиток об'єкта прогнозування відповідно до очікуваної ситуації або аналогічного явища. Прогнозування за аналогією можливо застосовувати за умови встановлення аналогії між об'єктами управління, типами менеджменту, реакціями зовнішнього і внутрішнього середовища. Цей метод небажано використовувати при прогнозуванні явищ, що не мають аналогів, тобто при вивченні поведінки нових об'єктів, процесів, ситуацій.

У групі *випереджальних методів прогнозування*

(аналіз потоків публікацій, оцінка значущості винаходів, аналіз патентної інформації) використовують властивість науково-технічної інформації випереджати реалізацію науково-технічних досягнень у суспільному виробництві. Якщо в статистичних методах аналізують інформацію про ретроспективний період, то у випереджальних методах – інформацію щодо періоду випередження.

Особливе місце серед методів прогнозування займають *комбіновані методи*, які об'єднують різні методи прогнозування. Використання комбінованих методів є актуальним для складних соціально-економічних систем, коли при розробці прогнозу показників кожного елемента системи можуть бути використані різні поєднання методів прогнозування. Різновидом таких методів можна вважати економетричне моделювання.

Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2018-2020 рр. (далі – Прогноз) розроблено Міністерством економічного розвитку і торгівлі України за участю заінтересованих центральних органів виконавчої влади і схвалено постановою Кабінету Міністрів України від 31.05.2017 № 411.

Мета – формування орієнтирів економічного і соціального розвитку на 2018-2020 рр. для використання їх під час підготовки проектів Основних напрямів бюджетної політики на середньострокову перспективу, Державного бюджету України на 2018 р. та інших програмних і прогнозних документів. Прогноз розроблений за трьома сценаріями і ґрунтується на аналізі розвитку економіки у 2016 р. та двох попередніх роках, поточної економічної ситуації, припущеннях, які враховують вплив зовнішніх та внутрішніх чинників і ризиків, та містить прогнозні оцінки та орієнтири щодо розвитку економіки України у 2018-2020 рр. (у цілому та за секторами економіки).

При розробленні Прогнозу було використано низку основних стратегічних документів: Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду до 2020 р., Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 рр., Основні засади грошово-кредитної політики на 2017 р. та середньострокову перспективу, Стратегія подолання бідності тощо.

За допомогою планів здійснюється вирішення важливих проблем розвитку суспільства, регіонів, галузей економіки, інституціональних одиниць та обґрунтування способів реалізації певних стратегічних і тактичних цілей. Для цього потрібна певна система розробки, обґрунтування і взаємоузгодження планових показників.

Методи соціально-економічного планування – це сукупність прийомів, засобів та інструментів розробки планових документів відповідно до їх призначення.

До методів соціально-економічного планування належать: *розрахунково-аналітичний, балансовий, нормативний, метод оптимізації планових рішень та програмно-цільовий.* Всі методи планування взаємопов'язані.

Розрахунково-аналітичний метод передбачає розрахунок планових показників на основі аналізу їх динаміки у минулому та врахування чинників, що визначатимуть його динаміку та у майбутньому. В межах цього методу визначається базисний рівень основних планових показників і їх зміна в плановому періоді за рахунок кількісного впливу основних факторів, які розраховуються як індекси зміни планових показників у порівнянні з базисним рівнем.

Балансовий метод соціально-економічного планування полягає в узгодження потреб і ресурсів на рівні суспільства та у межах окремих складових національної економіки а також координації розвитку

окремих виробництв, галузей, регіонів на основі розробки відповідних балансів. Завданням зведення балансу є досягнення оптимального співвідношення між сукупністю потреб і загальним обсягом джерел їх задоволення. Залежно від виду балансу ресурсна частина й частина, яка характеризує потреби, можуть мати назви: «доходи – витрати», «пропозиція – попит», «надходження – розподіл».

Класифікація балансів здійснюється за різними ознаками: за *масштабами об'єкта планування* виокремлюють народногосподарські, галузеві, регіональні та ін.; за *часовою ознакою* – статичні та динамічні; за *одиницями виміру* – натуральні (матеріальні), вартісні (фінансові), трудові.

На макроекономічному рівні розробляють три групи балансів:

1) *натуральні (матеріальні) баланси*, які розраховують у натуральних та умовно-натуральних вимірниках – баланси попиту і пропозиції найважливіших видів продукції, паливно-енергетичний баланс, торговельний баланс тощо;

2) *трудові баланси* – зведений баланс трудових ресурсів, баланс ринку праці;

3) *вартісні баланси*, які формуються в національній валюті, – бюджети всіх рівнів, платіжний баланс, баланс грошових доходів і витрат населення.

Балансові розрахунки в соціально-економічному плануванні передбачають широке використання норм і нормативів.

Нормативний метод соціально-економічного планування ґрунтується на використанні у процесі розробки показників плану системи науково-обґрунтованих техніко-виробничих, економічних, соціальних, екологічних норм і нормативів. Норми і

нормативи за сутністю є якісними, відносними показниками. У планово-економічних обґрунтуваннях нормативи дозволяють здійснити розрахунки очікуваного результату за наявних ресурсів або потребу у ресурсах для досягнення певного результату.

Система норм і нормативів складається з таких основних груп:

- норм ефективності суспільного відтворення (норм матеріало-, енерго-, трудомісткості ВВП);

- норм і нормативів затрат праці (відношення ВВП до кількості трудових ресурсів й ін.);

- норм і нормативів витрат сировини, матеріалів, палива, енергії (витрати ресурсів на 1 грн. ВВП або валового випуску);

- норм і нормативів капітальних вкладень і капітального будівництва (загальної та порівняльної ефективності капітальних вкладень, питомих капітальних вкладень й ін.);

- фінансових норм і нормативів (бюджетозабезпеченості населення, нормативів відрахувань до місцевих бюджетів загальнодержавних податків, норм амортизації тощо);

- соціальних норм і нормативів (норм споживання населенням товарів і послуг, нормативного споживчого кошика, нормативного споживчого бюджету, забезпеченості населення послугами та об'єктами соціальної сфери);

- екологічних норм і нормативів (витрат води на 1 грн. валового випуску відповідної галузі, норм викидів шкідливих речовин у повітря або водний басейн й ін.).

Метод оптимізації планових рішень – пошук найефективнішого (оптимального) планового завдання на основі використання економіко-математичних моделей, методів матеріального програмування тощо.

Економіко-математичне моделювання у плануванні – визначення кількісного взаємозв'язку між планованими показниками та факторами, що їх визначають. Передбачає точний математичний опис економічного процесу, тобто факторів, що характеризують структуру та закономірності зміни даного економічного явища за допомогою математичних символів і прийомів (рівнянь, нерівностей, таблиць, графіків та ін.).

Програмно-цільовий метод соціально-економічного планування передбачає розробку та реалізацію спеціальних державних і регіональних програм економічного, соціального, екологічного розвитку, системи державних цільових комплексних програм, які є складовими Державної програми економічного і соціального розвитку.

Під *економічним програмуванням* розуміється система державного регулювання економіки на основі комплексних загальногосподарських програм. Управління економікою на різних рівнях влади реалізується в формі економічних прогнозів і державних програм соціально-економічного розвитку різного рівня, комплексності та тривалості виконання.

Відомі *три основні форми економічного програмування в розвинених країнах*: кон'юнктурне, частково структурне і структурне.

У Швеції і Норвегії практикується в основному кон'юнктурне програмування, в Голландії – частково структурне, а для Франції і Японії типовим є структурне програмування. В залежності від того чи іншого типу програмування визначається тривалість економічних прогнозів, розроблених і реалізованих програм.

Короткострокове програмування, що ґрунтується, як правило, на *кон'юнктурному підході*, розраховане на досягнення загальної економічної рівноваги, «хорошого» платіжного балансу. При цьому використовуються

традиційні загальні заходи податкової та фінансової політики.

Для досягнення короткострокових цілей використовується і розроблена голландськими економістами форма частково структурного програмування. Вона є похідною від державної бюджетної політики. Економічна програма розглядається при цьому як метод визначення політики щодо основних секторів економіки і служить в першу чергу цілям підтримки високого рівня активності. Як вважають голландські економісти, форма частково структурного програмування може використовуватися і на періоди середньої тривалості. Такий підхід зазнає змін у міру збільшення термінів здійснення програми та еволюціонує в бік структурного програмування.

Забезпечення економічного зростання на тривалий період передбачається формою структурного програмування. Цей тип програмування виник у Франції у зв'язку з планами післявоєнної реконструкції, а в подальшому був спрямований на досягнення заздалегідь визначених структурних змін, без яких неможливий тривалий економічне зростання. При реалізації даної концепції зростає роль держави в регулюванні ринкового механізму. Передбачається, що структурні зміни виробництва та еволюція основних кількісних взаємин у економіці можуть бути досягнуті завдяки новим капіталовкладенням. Селективні політичні заходи, з допомогою яких здійснюються ці зміни, на практиці не завжди піддаються кількісному визначенню у рамках галузевих моделей, використовуваних при розробці короткострокових і середньострокових планів.

В даний час у Франції поряд зі структурним програмуванням розвивається і кон'юнктурне програмування. У той же час в окремих країнах

відбувається еволюція програмування від кон'юнктурного до структурного, від поточного до середньострокового.

Завдання державного програмування соціально-економічного розвитку:

1. *Забезпечення досягнення цілей* державного регулювання економіки.

2. *Розробка ієрархії цілей* державних програм з точки зору їх важливості і терміновості.

3. *Усунення суперечностей* між наміченими цілями та інструментами здійснення державних програм.

4. *Пошук ефективних напрямів* витрачання бюджетних коштів.

Серед об'єктів державного економічного програмування можна виділити транспортний комплекс, промисловість, сільське господарство, регіони, розвиток інновацій, зовнішньоекономічну діяльність і т. д.

Розробці будь-якої програми передуює складання певного плану дій, який включає в себе задум, проект і систему програмних заходів. Методологія розробки подібних програм являє собою сукупність прийомів дослідження з метою пізнання і перетворення діючих умов соціально-економічного розвитку.

Будь-які програми з теоретичних позицій мають принципово однакові *стадії формування* (рис. 2.3.1).

Для здійснення програмування необхідно використовувати відповідні методи. *Методи розробки державних програм соціально-економічного розвитку* – це набір відповідних способів і процедур щодо встановлення цілей розвитку, виявлення програмних заходів, обґрунтування і забезпечення потрібних ресурсів на виконання поставлених цілей.

Виділяють чотири *основних методичних підходи до побудови програм розвитку*.

1. *Списковий метод*.

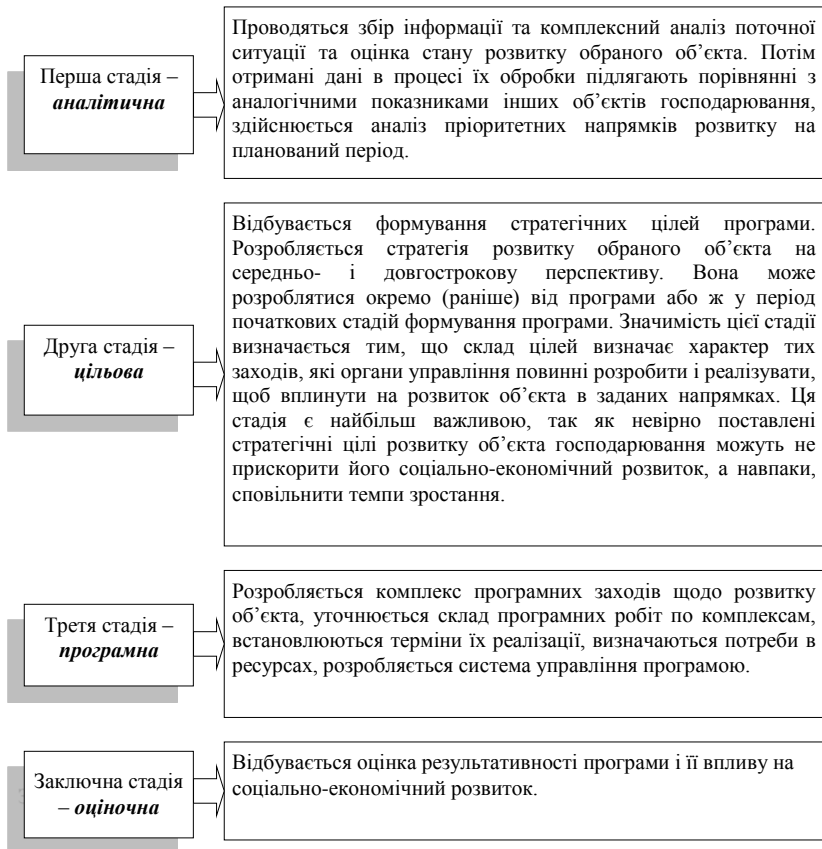


Рис. 2.3.1. Стадії формування державних економічних програм

Всі заходи програми будуються у вигляді списку. Кожен захід має відповідні показники: суму фінансування, термін виконання, відповідального виконавця та ін. Для зручності роботи цей список оформляється у вигляді таблиці, затверджується відповідною інстанцією і потім вже виступає у вигляді офіційного документа, який доводиться до виконавців для подальшої реалізації. Даний

метод широко застосовується, переважно для розробки програм малої та середньої складності.

2. Стрічкові графіки Ганта.

Цей метод був розроблений в 1914 р., виходячи з потреб Першої світової війни. Суть цього методу полягає в тому, що виконання програмних заходів за часом відображається на папері у вигляді стрічок з календарною шкалою. Виконання заходів та їх взаємозв'язок відображаються стрічками на принципах «паралельно-послідовних комбінацій». Насамкінець, всі заходи в рамках програми раціонально поєднуються між собою за часом (і ресурсами), що дозволяє визначити строки виконання всієї програми. Даний метод отримав широке поширення при розробці програм технічного розвитку, а потім і складних програм соціально-економічного розвитку, наприклад, програм щодо створення великих промислових комплексів, господарського освоєння території та ін.

3. Програмно-цільовий метод.

Основна мета (або цілі) розробки якогось великого проекту, для реалізації якого створюється програма, експертно-логічним шляхом поділяється на напрями (підцілі) другого рівня, потім кожна з них поділяється на більш конкретні завдання третього рівня і т. д. Процес продовжується доти, поки не отримаємо рівень конкретних та зрозумілих завдань, які можна реалізувати як програмні заходи. Як правило, така структуризація програми оформляється у вигляді схеми, яку прийнято називати «деревом цілей» або ж «дерево проблем». За допомогою методів експертних оцінок і спеціальних алгоритмів з цього «дерева» розраховуються коефіцієнти відносної значущості кожної підцілі та завдання. Вони широко використовуються в різних розрахунках при остаточній побудові програми.

4. Метод критичного шляху (системи мережевого планування і управління).

Метод критичного шляху отримав на сьогодні узагальнену назву – системи мережевого планування і управління. Метод ґрунтується на теорії графів. Його можна віднести до так званих графоаналітичних методів. Основними поняттями системи мережевого планування і управління є:

- робота (програмний захід), зображується графічно у вигляді стрілки, спрямованої ліворуч, праворуч;
- подія, що символізує початок і закінчення роботи, зображується у вигляді кружків на початку роботи і після її закінчення;
- критичний шлях робіт – це обчислений ланцюжок робіт у всій програмі (представленої своєрідною «павутиною» робіт), яка представляє найбільший за тривалістю виконання ланцюжок робіт з усіх можливих для досягнення мети програми ланцюжків. При цьому слід зазначити, що роботи в системі мережевого планування і управління можуть оцінюватися як за часом (у днях, місяцях, роках), так і у вартісному виразі.

Метод системи мережевого планування і управління виявився досить ефективним для побудови та управління середніми і великими цільовими програмами в різноманітних сферах людської діяльності: створенні складних інженерних споруд, проведенні військових операцій, організації великих транспортних вантажопотоків, освоєнні великих родовищ нафти і корисних копалин тощо.

Програмно-цільовий метод планування реалізується через *державні цільові програми* – документи, в яких міститься визначений відповідно до ресурсів, виконавців і строків здійснення комплекс заходів, спрямованих на досягнення певних цілей. Такі цілі мають бути обумовлені

стратегією соціально-економічної політики держави, наявністю конкретних задач або кількох суміжних соціально-економічних проблем (табл. 2.3.2).

Таблиця 2.3.2

Класифікація державних цільових програм

Класифікаційна ознака	Види державних цільових програм
Рівень, склад, сфера впливу та реалізації	<ul style="list-style-type: none"> - міждержавні - державні - міжгалузеві - галузеві - міжрегіональні - регіональні - локальні
Характер і специфіка проблем і цілей	<ul style="list-style-type: none"> - програми соціально-економічні - виробничі - науково-технічні - екологічні - інституціональні - регіональні
Термін виконання	<ul style="list-style-type: none"> - довгострокові (розраховані на 5-10 років) - середньострокові (1-5 років) - короткострокові (до одного року)

Соціально-економічні програми спрямовані на вирішення проблем розвитку та вдосконалення способу життя, підвищення матеріального й культурного рівня населення, поліпшення виробничих і соціальних умов праці й відпочинку, зростання масштабів та ефективності функціонування суспільного сектора тощо.

Виробничі програми орієнтовані на збільшення виробництв певних видів продукції (робіт, послуг), розвиток прогресивних виробництв, підвищення якісних характеристик продукції, зростання ефективності використання ресурсів.

Науково-технічні програми націлені на розвиток

наукових досліджень, вирішення проблем розроблення та впровадження в практику новітніх техніки і технологій.

Екологічні програми спрямовані на ресурсозбереження, здійснення природоохоронних і природо-перетворювальних проектів.

Інституційні програми орієнтовані на вдосконалення організації управління господарськими системами, трансформацію відносин власності.

Регіональні програми націлені на господарське освоєння нових районів, перетворення структури економіки сформованих соціально-економічних комплексів в регіонах.

Класифікація за термінами виконання зумовлена цілями, на досягнення яких спрямовано програму. Довгострокові програми, як правило, спрямовано на досягнення стратегічних цілей. Досягнення стратегічної цілі – тривалий процес, пов'язаний із суттєвими структурними зрушеннями в економіці, які через її інерційність не можна здійснити в короткі терміни. За допомогою середньострокових програм виконують тактичні завдання. Короткострокові програми призначено для вирішення поточних проблем (досягнення оперативних цілей).

Необхідність соціально-економічного прогнозування і планування полягає в тому, що:

- глобальні проблеми (екологія, виснаження ресурсів) можна вирішувати лише в межах довгострокової перспективи на національному рівні;

- об'єктивно підвищується частка суспільного споживання, яке можна ефективно регулювати лише з допомогою держави;

- ринок не здатний забезпечити макроекономічну збалансованість і стійкість;

- без планування неможливо підвищення

ефективності економіки в суспільних масштабах;

- відсутність планування як функції управління призводить до анархії.

Фундаментальна основа прогнозування соціально-економічного розвитку економіки передбачає вивчення економічного, соціального, фінансового, науково-технічного, промислово-виробничого, сільськогосподарського, природно-ресурсного та інших потенціалів. Джерелами інформації виступають: накопичені знання і досвід, фактична і статистична інформація, економічно-математичні моделі.

Процес прогнозування є поетапним і включає: формування інформаційної бази; аналіз об'єкта; аналіз зовнішнього середовища; визначення прогнозної траєкторії об'єкта; прийняття рішень; оцінка якості прогнозу.

Інформаційна база будується на показниках Державної служби статистики України, Державної казначейської служби України, Міністерства фінансів України, Міністерства економічного розвитку і торгівлі України, Національного банку України, інших державних виконавчих органів, які характеризують різні аспекти соціально-економічного розвитку регіонів України.

Одним з учасників процесу державного прогнозування та розробки програм економічного і соціального розвитку є *Верховна Рада України*, що відповідно до Конституції України затверджує загальнодержавні програми економічного, соціального розвитку.

Кабінет Міністрів України в сфері прогнозування і планування має такі повноваження:

- організовує підготовку прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди, підготовку прогнозів розвитку

окремих галузей економіки на середньостроковий період;

- визначає структуру прогнозних документів економічного і соціального розвитку, строки і порядок їх розроблення, відповідальних виконавців;

- схвалює прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди, прогнози розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період.

В Україні центром і виконавчим органом з питань розробки та здійснення економічної політики є *Міністерство економічного розвитку і торгівлі України*. Міністерство є провідним органом у системі центральних органів виконавчої влади України, яке забезпечує реалізацію єдиної державної політики економічного і соціального регіонального розвитку та розвитку країни в цілому, а також співробітництва з Європейським Союзом.

Міністерство економічного розвитку і торгівлі, як головний виконавець та координатор робіт з прогнозування економічного і соціального розвитку:

- разом з іншими центральними та місцевими органами виконавчої влади, Національним банком України готує прогнози економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди;

- погоджує прогнози розвитку окремих галузей економіки на середньостроковий період;

- розробляє структуру прогнозних документів економічного і соціального розвитку, методичні рекомендації щодо їх підготовки, відповідає за впровадження в практику сучасних технологій прогнозування соціально-економічних процесів;

- здійснює організаційно-методичне керівництво та координує підготовку прогнозів економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на середньостроковий період та

програм економічного і соціального розвитку Автономної Республіки Крим, областей, районів і міст на короткостроковий період.

Інші центральні органи виконавчої влади беруть участь у розробленні прогнозів економічного і соціального розвитку України на середньо- та короткостроковий періоди; відповідно до визначеного Кабінетом Міністрів України переліку розробляють прогнози розвитку окремих галузей економіки.

Економічні прогнози та плани розглядаються і схвалюються урядом України разом з бюджетом. Одночасно підсумовуються результати розвитку економіки за минулий період, подається зведений баланс фінансових ресурсів, перелік найважливіших проблем і національних та державних програм, реалізація яких передбачається за рахунок бюджету, а також дані про розвиток державного сектора економіки. Схвалені урядом план, програма чи бюджет подаються до Верховної Ради України на затвердження. Економічні прогнози й плани стають основною базою для формування державного бюджету, здійснення грошово-кредитної політики та інших економічних дій на основі єдиної методології та організації роботи всіх рівнів управління.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Питання для самоконтролю

1. Сутність і зміст соціально-економічного прогнозування.
2. Сутність і зміст планування в економіці.
3. Види і параметри прогнозів.
4. Типи макроекономічних планів.
5. Переваги і недоліки індивідуальних експертних оцінок в прогнозуванні.

6. Переваги і недоліки колективних експертних оцінок в прогнозуванні.
7. Формалізовані методи прогнозування.
8. Методи економічного програмування.
9. Нормативний метод соціально-економічного планування.
10. Балансовий метод соціально-економічного планування.
11. Програмно-цільовий метод соціально-економічного планування.
12. Сутність та методи економічного програмування.
13. Структура та функції планових органів України.
14. Порядок розробки прогнозів та планів економічного розвитку.
15. Показники плану соціального розвитку та підвищення рівня життя населення.
16. Особливості планування зовнішньоекономічної діяльності.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Закон України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України» від 23 березня 2000 року №1602-III // Відомості Верховної Ради України. – 2000. – № 25. – С. 195
2. Закон України «Про державні цільові програми» від 18.03.2004 р. № 1621-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2004. – 18 червня. – № 25. – С. 352.
3. Прогноз економічного і соціального розвитку України на 2018-2020 роки [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.me.gov.ua/Documents/Detail?lang=uk-UA&id=babcc926-f791-4ab6-932c-83d4fda1643c&title=PrognozEkonomichnogoISotsialnogoRozvitkuUkrainiNa2018-2020-Roki>
4. Мельник А. Ф. Національна економіка: навч.

посіб. / А.Ф. Мельник, А.Ю. Васіна, Т.Л. Желюк, Т.М. Попович; за ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання, 2011. – 463 с.

5. Сайт Державної установи «Інститут економіки та прогнозування Національної академії наук України» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: [http://ief.org.ua/?page_id=1182# pagetitle](http://ief.org.ua/?page_id=1182#pagetitle).

6. Ярошенко І. В. Аналіз стратегічних підходів та проблемні питання щодо організації прогнозування соціально-економічного розвитку в країнах ЄС та Україні / І. В. Ярошенко, І. Б. Семигуліна // Проблеми економіки. – 2015. – № 3. – С. 99–107.

7. Стельмашук А.М. Державне регулювання економіки: навч. посібн. / А. М. Стельмашук. – Тернопіль: ТАНГ, 2000. – 315 с

8. Мельникова В. І. Макроекономічне прогнозування та його принципи [Електронний ресурс] // Національна економіка: навч. посіб. / В. І. Мельникова, О. П. Мельникова, Т. В. Сідлярук, І. Ю. Тур, Г. М. Шведова. – 2-ге вид. перероб. та доп. –К.: Центр учбової літератури. – 2012. – // Режим доступу: http://pidruchniki.ws/12461220/ekonomika/harakteristika_ekonomichnogo_potentsialu.

9. Носова О. В. Національна економіка: навч. посіб. / О. В. Носова. – К.: «Академія». – 2013.

2.4. Системний аналіз та прийняття управлінських рішень в економіці

Теорія систем, системний аналіз, системний підхід твердо затвердився в якості теоретико-методологічного інструментарію при аналізі проблематики соціального управління. Розвиток теорії систем як специфічної сфери знань проходить період активної еволюції, багато його

дефініцій ще не мають закінчених характеристик, загальноприйнятих формулювань. На кінець ХХ ст. було відомо близько 40 визначень поняття "система".

Система – це множина взаємопов'язаних елементів, що взаємодіє з середовищем як єдине ціле і відокремлена від нього. Кожна система окреслена просторовими і часовими межами, оточена і визначена під впливом зовнішнього середовища, описується через свою структуру та цілі, і виражається у виконуваних функціях.

У повсякденній практиці слово «система» може вживатися в різних значеннях, зокрема:

- *теорія*, наприклад, філософська система Платона;
- *класифікація*, наприклад, Періодична система хімічних елементів Д. І. Менделєєва;
- *завершений метод практичної діяльності*, наприклад, система Станіславського;
- *спосіб організації розумової діяльності*, наприклад, система числення;
- *сукупність об'єктів природи*, наприклад, Сонячна система;
- *деяка властивість суспільства*, наприклад, політична система, економічна система тощо.;
- *сукупність сталих норм життя і правил поведінки*, наприклад, законодавча система або система моральних цінностей;
- *закономірність* («в його діях простежується система»);
- *конструкція* («зброя нової системи»);
- та ін.

З поняттям системи завжди пов'язувалось встановлення певного порядку, який протипоставлений безладу або хаосу (невизначеному порядку). Встановлення певного порядку, формування відносин та взаємодії між елементами – це *організація*. Отже, *система* – це

внутрішньо організована сукупність взаємопов'язаних елементів, що утворює єдине ціле і спільно діє для досягнення поставленої мети. Найбільш складними є системи, в яких бере участь людина. Але всім системам притаманні загальні риси та властивості.

Розглянемо поняття, що характеризують будову та функціонування систем.

- *Елементом* системи називають найпростішу складову частину системи, яку умовно розглядають як неподільну. Поняття неподільності є умовним та визначається залежно від конкретних завдань. Наприклад при розгляді літака, як системи, немає потреби враховувати атомну будову його елементів.

- *Підсистемою* називають складову частину системи, у якій можна виокремити інші складові.

- У сукупності елементи й підсистеми називають *компонентами* системи. Поділ системи на окремі елементи й підсистеми є неоднозначним та залежить від мети й конкретних завдань дослідження.

- *Зв'язком* називають співвідношення між компонентами системи, засновані на взаємозалежності і взаємообумовленості. Поняття «зв'язок» характеризує чинники виникнення і збереження цілісності та властивостей системи. З формального погляду зв'язок визначають як обмеження кількості ступенів вільності компонент системи.

Поняття системи є певною мірою науковою абстракцією, оскільки реальний світ є цілісним, всі об'єкти і процеси в ньому взаємопов'язані і реально відокремлених систем не існує. Конкретного змісту воно набуває лише в процесі застосування його в дійсності. Крім того, поняття системи має суб'єктивний характер. Виділення системи залежить від дослідника і є можливим, за умови наявності об'єкта спостереження, спостерігача та мети

спостереження. Досліджувану сукупність елементів можна вважати системою якщо: вона характеризується цілісністю; встановлена мета її дослідження; можна виділити взаємопов'язані складові – компоненти системи; існує система більшого масштабу – середовище.

Вивченням систем займаються такі інженерні та наукові дисципліни як теорія систем, системний аналіз, системологія, кібернетика, системна інженерія, термодинаміка, ТРВЗ, системна динаміка і т. д. Об'єднання елементів в систему відбувається за різними ознаками: за територією і функціями (транспортна, торгова системи підприємства); за організаційною підпорядкованістю (система управління); за ознаками субстрату чи процесу (інформаційна система, система кровообігу). Особливого значення для фахівців економіки та управління набувають економічні та соціально-економічні системи. Соціально-економічна система включає в себе сукупність усіх видів діяльності людей у процесі їх взаємодії, спрямованої на виробництво, обмін, розподіл, споживання товарів та послуг, а також на регулювання економічної діяльності. Господарська діяльність в економічній системі завжди виявляється організованою, скоординованою тим чи іншим чином, тому *економічна система* має складну структуру, яка утворюється в процесі взаємодії окремих елементів, якими є: продуктивні сили, техніко-економічні та організаційно-економічні відносини, виробничі відносини або відносини економічної власності, господарський механізм. *Мета економіки* як системи задається зовні і визначається як задоволення матеріальних потреб суспільства, створення благ, що споживаються людьми. *Функція економіки* як системи полягає у організації використання природних, капітальних, інформаційних і людських ресурсів для виробництва благ, необхідних для споживання.

Економіка і підсистеми, що входять до її складу відносяться до великих і складних систем. Складність матеріальних систем оцінюються за кількістю елементів: малі – до 1000 елементів; складні – від 10^4 до 10^7 ; ультраскладні – до 10^{30} ; суперсистеми – до 10^{200} . Складною також називається система, в якій задається не одне, а декілька співвідношень між елементами і, відповідно, утворюється не одна, а декілька структур. Така система характеризується неоднорідністю, різноякісністю елементів і зв'язків між ними. Система з однорідними елементами може бути визначена, як складна, якщо її елементи розглядають як підсистеми. Класифікація систем за складністю має дуже велике значення, оскільки визначає методи і моделі дослідження, а також їх результати.

Соціально-економічна система має складну структуру. Ієрархічність існує у вигляді переплетення декількох ієрархічних структур. Крім зв'язків управління і підпорядкування існують зв'язки взаємодії – горизонтальні, перехресні. Ускладнює структуру наявність забезпечуючих підсистем. В СЕС існує множинність цілей і багатовимірність критерію ефективності систем. Багатофункціональність СЕС (облік, контроль, планування, аналіз, управління) обумовлює розбіжність між цілями і критеріями ефективності підсистем та цілями і критеріями ефективності економіки в цілому. СЕС притаманна висока динамічність розвитку, що означає постійну зміну стану системи. Складними є інформаційні процеси, що відбуваються в економіці. Вони відображають технічні, соціальні, організаційні, наукові і інші аспекти функціонування СЕС. Врахування нероздільності опису системи і середовища, компромісу в узгодженні цілей і критеріїв функціонування, системності в описі окремих елементів СЕС призводить до виникнення великої кількості зв'язків різного роду між підсистемами СЕС.

СЕС містить велику суб'єктивну складову, оскільки це система з участю людини. Людина складніша за технічний регулятор виробництва, наявність людини в СЕС обумовлює зв'язки між виробничими і соціальними процесами (відносини власності, виробничі технологічні відносини, родинні зв'язки...). Людина здійснює неформалізовані функції, її поведінка повністю не прогнозується, інформація від людини не вкладається в жорсткі рамки структури даних, діяльність людини неможливо описати математично, тому ускладнюють інформаційні потоки в СЕС. Тіснота зв'язків між економікою і суспільством обумовлює наявність проблем, відсутніх в технічних системах. Розвиток СЕС ґрунтується на аналізі стану системи і прогнозів на майбутнє, а останні залежать від змінних інтересів людей і їх груп.

Все це робить соціально-економічні системи надзвичайно складними для опису, вивчення і проектування. В умовах великомасштабності, наявності неформалізованих процесів і непередбачених впливів важко обмежитися рамками детермінованості. Для СЕС використовується стохастичний опис, особливо при розв'язанні задач планування і прогнозування. СЕС складно описати в повному обсязі. Одним з методів дослідження економічних систем в динаміці їх функціонування для розв'язання оперативних завдань управління є моделювання.

Системний підхід застосовується до тих об'єктів, які являють собою органічні цілі утворення, що існують на певному теоретичному рівні абстрагування. З цієї точки зору поняття системи виконує роль логічного каркасу, що задає границі предмету вивчення і принципову схему його виділення. Системний підхід не існує у вигляді строгої методологічної концепції, скоріше сукупністю принципів дослідження. Таким чином, *системний підхід* – це

методологічний напрямок у науці, основне завдання якого полягає в розробці методів дослідження і конструювання складноорганізованих об'єктів – систем різних типів і класів. Таким чином, під системним підходом найчастіше розуміють комплексне вивчення об'єкта як єдиного цілого з позицій системного аналізу, тобто уточнення складної проблеми, її поділ на сукупність завдань, розв'язуваних з допомогою економіко-математичних методів, знаходження критеріїв їх вирішення, деталізація цілей, конструювання ефективної організації для досягнення цілей.

На основі системного підходу розроблено системний аналіз як метод пізнання. Поняття *системний аналіз* має два тлумачення. По-перше, це аналіз системи, т. т. огляд об'єкту в повному обсязі його властивостей, за достатньо тривалий проміжок часу, щоб оцінити динамічні характеристики взаємодії об'єкту із зовнішнім середовищем, з урахуванням всіх можливих зовнішніх і внутрішніх збурень, що можуть вивести об'єкт зі стану рівноваги. Системний підхід також передбачає, що елементи системи можуть розглядатися як підсистеми.

По-друге, системний аналіз – це метод наукового пізнання будь-якого об'єкту, розв'язання будь-якої проблеми, побудований на принципах системності. Цей метод складається з послідовних етапів, що дисциплінують наукове мислення. Концепція системного аналізу по суті є формалізацією способів вироблення рішення стосовно складних проблем, які не можуть бути розв'язані на основі інтуїції. Етапи системного аналізу:

1. Постановка цілей і основних задач дослідження: виявлення властивостей цілого, що визначаються властивостями окремих елементів або, навпаки, властивостей елементів, що проявляються лише у системі; ієрархічна будова цілого; взаємодія системи із зовнішнім середовищем; різноманітність зв'язків і процесів

управління; функціональне значення елементів для цілого, тощо

2. Визначення границь системи, як основи для її виділення із зовнішнього середовища, виділення зовнішніх і внутрішніх зв'язків.

3. Виявлення суті цілісності, т. т. виявлення всіх типів зв'язків, що стосуються об'єкта дослідження, для досягнення повноти відображення.

4. Визначення елементного складу системи, при чому елемент описується не сам по собі, а з врахуванням його місця в цілому.

5. Аналіз взаємозв'язків елементів системи, конкретизація цілісності.

6. Побудова структури і організації системи, що визначається стійкими зв'язками і впорядкованістю системи.

7. Встановлення функцій системи та її підсистем для визначення процесу «життя» системи, т. т. для з'ясування принципів організації і функціонування системи.

8. Аналіз функціонування, т. т. реальної життєдіяльності системи: процеси функціонування, їх внутрішня логіка і циклічність; послідовність дій, зміна станів елементів і схема всього процесу; механізм зворотного зв'язку, з допомогою якого корегується функціонування системи і надаються властивості автономності, керованості і адаптивності.

9. Виявлення керованості системи, т. т. виявлення ієрархічних зв'язків, прямих і обернених, для забезпечення більш повної реалізації функцій елементів і системи в цілому.

10. Конструювання системної моделі.

Дослідження будь-якої системи спирається на методологію тої науки, в рамках якої відбувається виділення системи, а також на методи аналізу і синтезу.

Завдання аналізу системи полягає у розділенні системи на складові елементи і з'ясування їх ролі і місця в системі, т. т. виявлення структури системи. Завдання синтезу полягає у з'єднанні елементів в єдине ціле у вигляді функціонуючої системи.

Аналіз економічного і соціального розвитку національної економіки є вихідним для формування стратегії розвитку національної економіки та індикативного державного плану. Предметами економічного аналізу на макrorівні є тенденції, фактори, структурні зміни, збалансованість, інтенсивність, ефективність суспільного виробництва, народногосподарська кон'юнктура. Головним принципом системного аналізу є комплексність, що передбачає використання широкого кола показників, за якими його проводять. Найбільшу увагу треба приділяти аналізу найважливіших загальноекономічних пропорцій з погляду соціальної спрямованості. Розпочинати доцільно з оцінки економічного і наукового потенціалу держави. Кількісному та якісному аналізу підлягають земельні ресурси, запаси мінеральної сировини, водні й лісові ресурси та їх розміщення на території України. Характеризують також динаміку і структуру населення країни, формування її трудових ресурсів. Науковий потенціал оцінюють щодо кількості та складу наукових організацій, кваліфікації зайнятих у них працівників, динаміки результативності їх діяльності. Основні фонди, як складову частину національного багатства, аналізують щодо їх технічного рівня і зношення. Характеризують обсяги та якісний склад оборотних фондів, розміри обігових коштів, їхню обіговість.

Темпи економічного розвитку розглядають на підставі показників ВВП та національного доходу. Аналіз темпів економічного розвитку доповнюють аналізом

макроекономічних пропорцій. У їхньому складі виділяють частки фонду відшкодування, кінцевого продукту, фонду оплати праці та прибутку у виробленому національному доході; співвідношення між фондом споживання і фондом нагромадження; фондом виробничого нагромадження і ресурсами, потрібними для цього, необхідним та додатковим продуктами, грошовими доходами та видатками населення і роздрібним товарообігом; увезенням та вивезенням продукції; кількістю зайнятих і кількістю робочих місць; капіталовкладеннями і приростом основних фондів тощо. Аналіз макроекономічних пропорцій дає змогу виявити головні макроекономічні тенденції відтворювального процесу в державі. Для отримання цілісної картини аналізують секторні й галузеві пропорції. Під час системного досліджень аналізують та обґрунтовують фактори і джерела економічного зростання. Вплив факторів на темпи економічного зростання оцінюють із застосуванням методів індексного, факторного і регресійного аналізу, економіко-математичного моделювання.

У системному аналізі важливе місце посідають показники зведеного фінансового балансу, в тому числі державного бюджету. Головне завдання аналізу фінансових показників – визначення можливостей фінансування різних заходів, що передбачені в індикативному плані. У процесі аналізу досліджують відтворення основних виробничих фондів, яке передбачає оцінку ресурсів, інвестицій (зокрема, капіталовкладень), їх структури в динаміці, тривалості відтворення основних фондів, обсягів незавершеного будівництва.

Трудовий потенціал аналізують з огляду на освітній склад зайнятих у народному господарстві, їх статевовікову структуру. Оцінюють працезабезпеченість, аналізують динаміку зайнятості, продуктивності праці, рівень оплати

праці. Аналіз динаміки і структури матеріальних витрат передбачає визначення питомих витрат сировини, матеріалів, енергії, палива на одиницю ВВП і порівняння цих показників з аналогічними показниками інших країн.

Цілісну картину функціонування економіки дає змогу доповнити аналіз головних характеристик міжгалузевих народногосподарських комплексів: паливно-енергетичного, будівельних матеріалів, машинобудівного, агропромислового, інвестиційного, транспортного, а також окремих галузей національної економіки. Спеціально в економічному аналізі виділяють вивчення ходу економічних реформ, результатів їх впливу на прискорення та ефективність соціально-економічного розвитку держави.

На рівні регіонів економічний і соціальний розвиток аналізують у розрізі двох головних груп показників. Перша з них характеризує регіон як виробника матеріальних благ і послуг, призначених для задоволення потреб регіону, держави і поставки їх на експорт, друга – як споживача матеріальних благ і послуг усіма галузями й населенням, які надходять у порядку міжрегіонального обміну. На рівні галузей, об'єднань, підприємств аналізують показники організаційно-технічного й економічного рівня виробництва.

Керована і керуюча підсистеми. В процесі дослідження економічні системи варто розглядати як системи управління, що містять керовану та керуючу підсистеми. Система управління – це система, завданням якої є вироблення і реалізація управлінських впливів чи рішень для формування необхідної поведінки керованої системи в умовах різних впливів навколишнього середовища для досягнення заданих цілей. *Керуюча підсистема* системи управління (суб'єкт управління) – та її частина яка виробляє, приймає і транслює управлінські рішення, забезпечує їх виконання. *Керована підсистема*

(об'єкт управління) – та, яка їх сприймає і реалізує на практиці. Елементи та зв'язки системи управління відображені на рис. 2.4.1. *Прямі зв'язки* в системі управління – це зв'язки між керуючою та керованою підсистемами, що забезпечують вплив на об'єкту управління, коригування впливу. *Зворотні зв'язки* – зв'язки між керуючою і керованою підсистемами, що забезпечують отримання інформації про об'єкт та результати впливу на об'єкт.

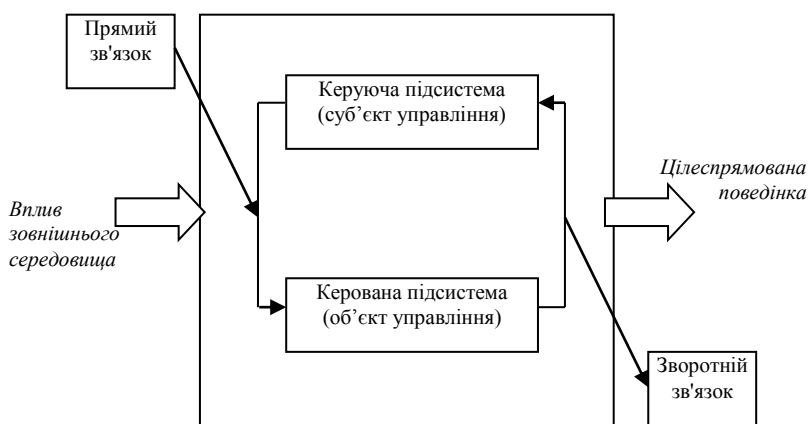


Рис. 2.4.1. Склад системи управління

Теоретичні основи прийняття управлінських рішень

Існування людства нерозривно пов'язано з розробкою, прийняттям та реалізацією управлінських рішень. Управлінські рішення можна вважати серцевиною управлінської діяльності. В процесі розробки та реалізації управлінських рішень отримують втілення в реальному житті соціально-управлінські норми. За своєю суттю управлінське рішення – розроблений і прийнятий, формально зафіксований проект соціальних змін. Тому будь-яке управлінське рішення є актом здійснення управлінської дії, засобом виразу і способом регулювання

управлінських відносин у конкретно-історичних умовах і соціальному середовищі. Прийняття рішень є центральним пунктом теорії управління.

Предметом теорії прийняття управлінського рішення є закони (закономірності) діяльності осіб, які приймають рішення, принципи управління і організації праці, організаційні форми, технології і методи діяльності, сутність та зміст рішень.

Об'єктом теорії прийняття управлінського рішення є системна діяльність персоналу управління при управлінні організацією, перш за все при розробці, ухваленні і реалізації рішень.

Основними завданнями теорії прийняття управлінського рішення є:

- формування теоретичної бази і узагальнення досвіду у сфері прийняття управлінського рішення;
- виявлення і дослідження об'єктивних закономірностей процесів прийняття управлінського рішення і формування їх принципів;
- обґрунтування організаційних форм, методів і технологій прийняття і реалізації управлінського рішення;
- розробка науково-практичних рекомендацій у сфері прийняття управлінського рішення.

У науковій літературі термін "управлінське рішення" використовують у декількох значеннях:

- обдуманий намір зробити що-небудь, який передбачає попереднє усвідомлення цілей та засобів дій;
- процес напрацювання та прийняття найкращого варіанта (альтернативи) дій для вирішення проблеми або завдання;
- фіксований управлінський акт;
- вольовий акт керівника організації з вибору варіанта дій її персоналу при досягненні поставленої мети.

Процес прийняття рішень має на меті вирішення

проблеми. Успішне прийняття рішень базується на наступних умовах:

- права - приймати рішення мають лише керівники тих чи інших організацій;

- повноважень – передбачається розмежування компетенції між керівниками різних рівнів;

- обов'язковості – обов'язкове прийняття рішення керівником, якщо цього вимагає ситуація, що склалася;

- компетентності – вміння керівника приймати кваліфіковані рішення;

- відповідальності – санкції, які можна застосувати щодо керівника при прийнятті хибного рішення;

- своєчасності – необхідність прийняття рішення в певний період часу.

Існує багато інших факторів, які мають значний вплив на ефективність прийняття управлінських рішень. Перш за все – це особисті якості керівника, під якими якраз і розуміємо освіту, досвід, знання. Також сюди можна віднести і характер керівника, вік тощо. По-друге – поведінка керівника (звички, психологія, лояльність тощо).

Процес прийняття управлінського рішення передбачає наявність наступних складових:

- 1) особа, яка приймає рішення – людина або група людей, наділених необхідними повноваженнями для прийняття рішення і які несуть за це відповідальність.

- 2) керовані змінні – сукупність чинників та умов, які викликають появу тієї або іншої проблеми, якими може управляти особа, яка приймає рішення.

- 3) некеровані змінні – ситуації, якими не може управляти особа, яка приймає рішення, але якими можуть управляти інші особи. У сукупності з керованими змінними некеровані змінні можуть впливати на результат вибору, утворюючи фон проблеми або її навколишнє середовище.

4) обмеження (внутрішні і зовнішні) на значення керованих і некерованих змінних, які в сукупності визначають область допустимих значень рішення.

5) критерій (або критерії) для оцінки альтернативних варіантів рішення. Критерій може бути заданий кількісною моделлю або якісно (в термінах індивідуальних переваг або в термінах нечіткої логіки).

6) вирішальне правило (або система вирішальних правил) – принципи і методи вибору рішення, в результаті застосування яких отримують рекомендації або рекомендоване рішення (хоча остаточний вибір залишається за особою, яка приймає рішення).

7) альтернативи (можливі результати), залежні як від значень якісних або кількісних керованих і некерованих змінних, так і від самого вибору.

8) рішення, що припускає існування принаймні двох альтернатив поведінки (результатів); інакше проблеми прийняття управлінського рішення не виникає, зважаючи на відсутність вибору.

9) можливості реалізації прийнятого рішення.

Поширення отримали наступні моделі прийняття управлінських рішень:

1) Раціональна модель.

Критерієм оцінки рішення у раціональній моделі є продуктивність, тобто досягнення найкращих результатів за найменших витрат. Є кілька припущень, які лежать в основі раціональної моделі:

- Керівники мають чіткі критерії, а відносна вага, що нею вони наділяють ці критерії, стабільна.

- Керівники знають всі доречні критерії.

- Керівники мають змогу оцінювати кожну альтернативу за всіма критеріями і давати їй загальну оцінку.

- Керівники мають самодисципліну, яка дає змогу їм

вибирати найкращу альтернативу.

Аргументи проти раціональної моделі полягають в тому, що ці умови не можна втілити на практиці. Головна критика припадає на припущення, згідно з яким той, хто приймає рішення, володіє всією інформацією або знаннями. Суттєвим обмеженням раціональної моделі для управління є її надмірний акцент на економічних критеріях.

2) Нарощувана модель.

Сутність нарощуваної моделі полягає у наступному:

- для виконання завдання робляться “не радикальні чи широкі стрибки”, а невеликі кроки;
- рішення не є очевидними, бо невідома вся інформація;
- рішення ухвалюються успішно і ґрунтуються на порівняннях з результатами попередніх рішень;
- ухвалення рішень зорієнтоване, радше, на проведення незначних вдосконалень, аніж на максимальні результати;
- рішення ухвалюються з урахуванням плюралістичного середовища багатьох розмаїтих інтересів, у якому жоден із них не є пасивним.

Основу цієї моделі становлять обмеження, які їй притаманні:

- кожна особа, яка ухвалює рішення, може виділити для його ухвалення лише обмежену кількість часу;
- кожна особа, яка ухвалює рішення, може подумки розглянути і зважити лише обмежену кількість інформації;
- кількість інформації, що від самого початку потрібна для вирішення будь-якої проблеми, є незначною частиною всієї інформації, потенційно необхідної для цього випадку;
- для вирішення будь-якої конкретної проблеми можна, як правило, залучити додаткову інформацію, але

ціна її пошуку та використання може різко піднятися, якщо збільшуватиметься кількість даних;

- функції більшості службовців змушують їх брати на себе більше обов'язків, ніж вони здатні виконати; тож вони повинні зосереджувати свою увагу лише на частині основних інтересів, нехтуючи до певного часу рештою;

- до важливих аспектів багатьох проблем належить інформація щодо майбутніх подій, відтак багато рішень доводиться ухвалювати на тлі постійної невизначеності.

3) Задовольняюча модель.

Задовольняюча модель прийняття управлінського рішення замість "моделі економічної людини" запропонувала до розгляду "модель адміністративної людини" (Г.Саймон), яка базується на таких припущеннях:

- є обмеження знань керівника про альтернативи і критерії;

- керівники діють на основі спрощеної, погано структурованої розумової абстракції реального світу, а ця абстракція визначається особистими сприйняттями, нахилами тощо;

- керівники не прагнуть досягти оптимального варіанту, а ладні пристати на першу-ліпшу альтернативу, що задовольнятиме поточний рівень їхнього прагнення;

- рівень прагнення керівника щодо рішення рухається вгору і вниз, залежно від оцінок щойно знайдених альтернатив.

«Відзначається важлива особливість прийняття рішень: людина, яка приймає рішення, не розглядає всіх альтернатив, а зупиняється на тій, що задовольняє її вимоги діяльності або власні прагнення на цей момент» (Г. Саймон). Отже, пошук оптимального варіанту чи, навіть, раціональне дослідження кращої альтернативи не є складниками адміністративної людини. Послідовно розглядається кожна з альтернатив, поки не знайдеться

така, що відповідає мінімальним критеріям людини, яка приймає рішення. Вона й стає альтернативним рішенням.

Адміністративна чи задовольняюча модель має одну ваду. Вона радше описує, а не прогнозує і не пропонує жодних способів усунення обмежень поведінки особи, яка приймає рішення. Показовим є те, що запропонувавши свою модель адміністративного ухвалення рішень, Г Саймон почав працювати над розробкою штучного інтелекту, що дало б змогу усунути прийняття рішень людьми у багатьох ситуаціях.

Проблема ухвалення рішень в управлінні соціальними процесами представляється настільки складною, що разом з використанням системного підходу вимагає для свого вирішення встановлення зв'язків між ідеями різних наукових дисциплін, філософських традицій, часто виходячи за межі науки в її традиційному розумінні і породжує елементи нового бачення реальності. Отже, йдеться про проникнення нової парадигми в управлінську теорію і практику.

У основі нової парадигми лежить принцип рівноваги між раціональним і ірраціональним, свідомим і несвідомим, науковим знанням і інтуїцією. В рамках даної парадигми здійснюється немов би повернення проекції зовнішнього світу на внутрішній світ людини, а сама парадигма розуміється як сукупність думок, сприйняття і цінностей, які створюють певне бачення реальності, що виявляється основою самоорганізації суспільства.

Суть нової парадигми полягає в певному відході від управлінського раціоналізму, від початкового переконання, що успіх організації визначається перш за все раціоналізацією процесів в ній. Організації необхідно піклуватися про адаптивність своїх внутрішніх систем, отримувати максимум вигод з наявних можливостей. В цьому випадку організаційні механізми пристосовуються

до виявлення нових проблем і вироблення нових рішень більше, ніж до контролю за вже прийнятими раніше. Маневр у розподілі ресурсів цінується вище, ніж пунктуальність в їх витрачанні. Організація, що агресивно діє в своєму середовищі, новаторська в науково-технічному відношенні, орієнтована на якість, а не на кількість, адаптивна за внутрішньою побудовою своїх систем, все більшою мірою залежить від людського чинника, який невід'ємний від компетенції, ефекту команди, розгортання систем стратегічного управління. В самому процесі прийняття управлінських рішень доцільно використовувати як ресурс професійний досвід та інтуїцію суб'єктів управління.

На особу, яка приймає рішення, завжди впливають її досвід, цінності, особливості виховання, соціальні установки тощо. Поведінка людини далеко не завжди підкоряється законам логіки. Крім того, сама логіка у різних етносів може бути різною. Тому і способи розробки та прийняття рішень можуть бути як формалізованими і високо науковими, так і спонтанними, такими, які неможливо пояснити. Приймаючи рішення, керівник може формувати раціональні рішення, засновані на попередньому аналізі зібраної інформації, або обирати на основі суджень та думок інших людей, досвіду, який сформувався на основі минулих аналогічних ситуацій, а також спиратися виключно на власну інтуїцію.

1. Раціональні рішення. Раціональний пошук рішення – це процедура, яка не залежить від минулого досвіду, а заснована на глибокому аналізі інформації та обґрунтованому синтезові.

2. Рішення, засновані на судженнях. Рішення, засновані на судженнях, – це вибір варіанта дій, обумовлений знаннями, або накопиченим досвідом. Дуже часто керівники приймають рішення, які принесли успіх у

минулому у схожих ситуаціях. Ситуації мають тенденцію до повтору і навіть до періодичності. Саме тому судження, як основа управлінського рішення може видатися корисним. Рішення, які формуються на основі судження, мають дві переваги: оперативність та дешевизна. Все, що потрібно керівникові для розробки та прийняття такого типу рішення, це пам'ять та здоровий глузд, вміння швидко і безпомилково співставити сьогодишню ситуацію з найбільш вдалим рішенням, яке було прийнято у минулому.

3. *Інтуїтивні рішення.* Інтуїтивним рішенням у чистому вигляді називають вибір, який зроблений виключно на основі відчуття його правильності. Вибір в цьому випадку не підкоряється якомусь алгоритму, механізму чи правилу. Причиною, за якою керівник змушений приймати інтуїтивне рішення, можуть стати наступні ситуації:

- коли вибір робиться з величезної кількості можливих варіантів;
- коли очевидних варіантів взагалі нема.

У той час, як збільшення кількості інформації про проблему може надати допомогу у прийнятті рішення керівникам середньої ланки управління, представникам вищих ланок часто приходиться спиратися на інтуїтивні рішення. Ніякі алгоритми, висновки і рекомендації складних математичних теорій не зможуть назавжди замінити собою практику прийняття вищими керівниками інтуїтивних рішень. Тим не менш, якщо довіряти результатам досліджень, вірогідність правильного вибору при інтуїтивних рішеннях є невисокою.

Положення про наявність у процесах прийняття управлінських рішень основних етапів є найважливішим при вивченні управлінської діяльності. Більшість авторів пропонують приблизно подібні набори макроетапів

організації прийняття та реалізації рішень:

- етап усвідомлення проблеми (визначення та усвідомлення наявності проблеми, яка потребує свого розв'язання);

- розробка порядку денного (так званий етап узаконення проблеми; перелік питань, які вимагають розгляду в певний час, ранжирування цих питань за ступенем їх значимості);

- етап формулювання політики (пропонуються, аналізуються, вивчаються і оцінюються різноманітні альтернативи розв'язання проблеми; обговорюється і вирішується питання про філософську базу та ідеологію діяльності керівництва стосовно проблеми, аналізуються можливості її розв'язання, застосування конкретних знарядь управління тощо);

- етап прийняття рішення (на основі домовленостей і компромісів із багатьох альтернатив обирається одна, на основі якої розробляється стратегія, приймаються відповідні програми);

- етап впровадження політики (починається процес, за допомогою якого рішення впроваджується у життя);

- моніторинг (оцінка) рішення (визначаються і перевіряються результати та наслідки рішення, яке було ухвалено та впроваджено).

Розглянемо послідовність кроків у процесі прийняття управлінського рішення, яку запропоновано американським вченим Пітером Ф. Друкером:

- 1) Класифікація проблеми. Типова ця проблема чи унікальна? Або ж це зовсім новий тип проблеми, для вирішення якої ще тільки належить розробити правила?

- 2) Визначення проблеми. З чим ми маємо справу?

- 3) Визначення способу вирішення проблеми. Які граничні умови?

- 4) Визначення того, що "правильно", а не

"прийнятно" з метою дотримання граничних умов. Перш ніж шукати компроміси, займатися адаптацією та робити припущення, потрібно з'ясувати, що повністю задовольняє граничним умовам.

5) Визначаємо рішення таким чином, щоби воно несло в собі дію, необхідну для його виконання. Яку дію слід зробити для виконання рішення? Хто повинен про це знати?

6) Перевірка обґрунтованості та ефективності рішення на відповідність реальному стану речей. Яким чином виконується рішення? Наскільки прийнятні передбачення, на яких воно засновано?

Звичайно що кількість етапів процесу прийняття рішення, операцій та процедур визначається складністю й типом проблеми, що потребує вирішення. Більш розширена універсальна схема процесу запропонована В.М. Колпаковим. Вона включає наступні етапи:

- 1) Збір, обробка та аналіз інформації;
- 2) Опис проблемної ситуації;
- 3) Діагностування виявленої проблеми;
- 4) Виявлення та обґрунтування варіантів всіх альтернатив;
- 5) Попередній вибір найкращої альтернативи;
- 6) Оцінка альтернатив на основі інформації, додаткової (суб'єктивні судження, думки, погляди) та яка надана аналітиками;

- 7) Прийняття та оформлення рішення;
- 8) Реалізація управлінського рішення.

Цілеспрямована управлінська бездіяльність іноді виявляється ефективним способом вирішення проблеми. Можна виділити дві групи ситуацій, в яких має сенс обрати бездіяльність як рішення:

- Коли у керівника є достатні підстави вважати, що ситуація розвивається у напрямі поліпшення, і будь-яке

втручання виявиться зайвим або навіть шкідливим.

- Коли у керівника відсутня інформація і є достатні підстави вважати, що допустима затримка з прийняттям рішення необхідна для пошуку і аналізу додаткової інформації.

Відмова від негайних управлінських дій є не тільки бажаною, але і обов'язковою в тому випадку, якщо керівник правильно оцінює масштаб допустимих відхилень в ході контролю діяльності організації. У будь-якому випадку відмова від ухвалення рішення (а точніше - прийняття рішення про цілеспрямовану бездіяльність) повинна бути строго обґрунтованою. Тільки в цьому випадку «відпущення ситуації» може дати позитивний результат. Проте у ряді випадків керівники відмовляються від прийняття рішення через нестачу волі, цілеспрямованості і особистої компетентності. Часто небажання або невміння ухвалювати ефективні і обґрунтовані рішення вуалюється деякою подібністю до делегування повноважень.

Відмова від прийняття рішення може приймати наступні форми:

1) *«Ерзац-делегування»*. Керівник передає своїм підлеглим право приймати рішення, побоюючись відповідальності. Помилковість такого кроку полягає перш за все в тому, що при оперативному делегуванні повноважень, не підкріпленому правовими актами передачі

влади і відповідальності, передачі підлеглим підлягають тільки права на формування і реалізацію рішення, але вся повнота відповідальності за це рішення залишається на плечах керівника.

2) *«Собака на сіні»*. Керівник затуляє прийняття рішення, тому що не вважає себе досить компетентним у даних питаннях, але і не бажає вдаватися до колективних

форм прийняття рішення. Відмова від групових форм прийняття рішення (таких як мозковий штурм, синектика, експертиза) може бути продиктована прагненням керівника зберегти авторитарний стиль управління.

3) *«За що купив, за те і продаю».* Керівник приймає рішення про невтручання в розвиток ситуації, спираючись на невірні прогнози і рекомендації. В цьому випадку йому варто задуматися про компетентність персоналу, що відповідає за інформаційне опрацювання і підготовку рішення.

4) *«Хотів як краще...»* Керівник приймає рішення про бездіяльність під тиском груп підлеглих, що люблять свої інтереси. Це, швидше за все, свідчить про відсутність волі керівника або зайвої «органічності» корпоративного середовища організації, не відповідної особливостям зовнішнього оточення. У таких випадках керівникові варто знайти розумний баланс між бажанням залучати персонал до процесу прийняття рішень і необхідністю зміцнення вертикалі влади.

Ідеальних управлінських рішень, які влаштовували б усі зацікавлені сторони без виключення, не існує. На практиці досить рідко зустрічаються ситуації, в яких те або інше рішення керівника не має ніяких негативних наслідків. Кожне рішення повинне врівноважувати настільки суперечливі цінності, цілі і критерії, що з будь-якої точки зору воно буде гірше оптимального. Кожне рішення або вибір, що зачіпають всю організацію, матимуть негативні наслідки для якихось її частин.

Прийняття рішення – це і психологічний процес, а оскільки поведінка людини далеко не завжди є логічною, то способи ухвалення рішень варіюються від спонтанних до високотехнологічних. Особа, що приймає рішення, як правило, знаходиться під впливом таких психологічних чинників, як досвід (власний і колег), соціальні установки,

особові цінності тощо. Тому так важливо, щоб керівник умів знаходити пояснення своїм діям, використовуючи, зокрема, моральні аргументи. Найбільшого поширення в діловій практиці набули два принципи побудови етичної аргументації: принцип утилітаризму і принцип етичного імперативу.

Принцип утилітаризму припускає, що рішення є моральним, якщо воно приносить користь максимальному числу осіб. Неетичним при цьому вважається рішення, у результаті якого об'єм заподіюваного збитку перевищує сумарну користь. Як правило, практично всі управлінські рішення заподіюють кому-небудь певний ступінь збитку (як мінімум у формі втрати можливостей). Тому серед варіантів рішень обирається "найменше зло".

Згідно *принципу етичного імперативу* моральні рішення не повинні залежати від конкретного результату. Застосовувати на практиці обидва принципи у край складно. При розробці управлінських рішень доводиться розглядати і порівнювати між собою різні аспекти: технічні, технологічні, економічні, політичні, соціальні, етнічні. Рішення є найбільш обґрунтованим, якщо вдається врахувати всі або більшість з цих чинників.

Для ефективної і продуктивної роботи з інформацією особі, яка приймає рішення, необхідно звертати увагу на широкий набір характеристик. Інформація є найважливішим ресурсом сучасної організації. Застосування сучасних методів аналізу, прогнозування, прийняття рішень немислимі без серйозної і цілеспрямованої обробки інформації. Математичне моделювання, застосування методів теорії прийняття рішень, теорії ігор і т.д. вимагає наявності в арсеналі керівника інформаційних систем для отримання, зберігання, обробки і передачі інформації. Джерелами інформації є:

- законодавчі акти, урядові та офіційні документи, заяви політиків та офіційних осіб;

- наукова література: монографії, навчальні посібники, статті в наукових виданнях;

- засоби масової інформації: публікації в газетах та журналах, радіо- та телерепортажі, Інтернет;

- статистичні дані та аналітичні матеріали;

- результати соціологічних досліджень: інтерв'ю, опитування, анкетування;

- результати і наслідки рішень, що приймалися раніше, у тому числі в інших управлінських структурах.

Незалежно від свого вигляду і призначення, інформація володіє цілою низкою властивостей. Як правило, властивості інформації умовно можна поділити на два класи: внутрішні і зовнішні. *Зовнішні властивості інформації:*

1) Релевантність – відповідність інформації запитам споживача.

2) Повнота – властивість інформації вичерпно (для даного споживача) характеризувати об'єкт, процес, подію.

3) Достовірність – відсутність прихованих помилок.

4) Своєчасність – відповідність запитам споживача в потрібний момент часу.

5) Доступність – можливість отримання інформації даним споживачем.

6) Захищеність – неможливість несанкціонованого доступу до інформації або її зміни.

7) Ергономічність – зручність форми і об'єму інформації з погляду даного користувача.

Всі властивості інформації взаємопов'язані між собою, прояв однієї властивості спричиняє за собою прояви інших властивостей. *Внутрішні властивості інформації* включають об'єм (кількість) інформації та внутрішню організацію (структуру) інформації.

Абсолютно достовірної інформації, що не містить ніяких спотворень і неточностей, практично не буває. Перешкоди присутні завжди, цього не уникнути. Невірний облік спотворень неминуче призводить до помилкових рішень. Помилковість рішення може виявлятися по-різному: від ухвалення вірного, але не оптимального (не якнайкращого зі всіх можливих) рішення, до ухвалення рішення, що призводить до катастрофічних наслідків. Причини появи перешкод у сприйнятті інформації:

1. Нездатність людини адекватно сприймати потрібну інформацію. Ці спотворення обумовлені недоліками освіти, тиском стійких стереотипів і авторитетів, психологічними особливостями людини тощо. Найбільший вплив на ОПР здійснюють різні наукові теорії, парадигми, укорінені методики, а також емоційні «сплески».

2. Надмірне спрощення моделі ситуації. Аналізуючи певну проблему, розглядаючи ситуацію або ухвалюючи рішення, ми цілеспрямовано або підсвідомо вибудовуємо їх моделі – ідеальні конструкції, які з тією або іншою точністю описують реальну дійсність.

3. Підміна об'єкту або невірна інтерпретація ситуації. Чим більш закритою є інформація, необхідна для прийняття рішення, і чим нижче кваліфікація персоналу, що проводить її обробку, тим вище вірогідність підміни об'єкту.

4. Помилки перекладу. Помилки перекладу ділових текстів з іноземної мови є поширеним видом спотворення інформації. Сюди ж можна віднести і неточний синхронний переклад у процесі переговорів з іноземними партнерами.

5. Обмежена доступність інформації. Ця група включає наступні широко поширені причини спотворень інформації:

- відсутність технічних засобів, необхідних для роботи з носіями інформації;

- недоступність або обмежена доступність джерел інформації, слабка кваліфікація персоналу, відповідального за пошук інформації;
- відсутність відомостей про наявність джерел інформації або про здійснені події;
- правові обмеження доступу до інформації.
- Старіння інформації. Найбільш важливими причинами старіння інформації є:
 - зміни умов (середовища) прийняття рішень. Наприклад, поява нових технологій і технічних засобів, зміна конкурентної обстановки на ринку, поява нових законів тощо;
 - зміна цілей організації або завдань дослідження ринку, ребрендинг продукції, перехід на новий рівень продукції або послуг тощо.

7. Дезінформація.

Приймаючи рішення, керівник повинен прагнути знайти способи вирішення проблеми та досягнення мети найкращим (оптимальним) чином. На пошук оптимального рішення безпосередньо впливає тип проблеми, яка вирішується. У теорії розглядаються чотири основних типа проблем: стандартні; добре визначені; слабо визначені; невизначені.

Стандартним проблемам властиві повна ясність та однозначність цілей, альтернатив, витрат, а також відпрацьована, повністю відображаюча реальну систему модель та єдиний простий критерій для оцінки ефективності функціонування системи. Для вирішення стандартних проблем на основі напрацьованих процедур та правил використовуються певні методи, які містять шаблонні типові правила вирішення.

Добре визначені проблеми мають ясні цілі, елементи системи. Зв'язки між ними добре вивчені, а витрати та ефективність функціонування можна оцінити кількісно,

хоча б у вірогіднісній формі. Прикладом може бути визначення маршруту руху транспорту, коли відомі всі перешкоди тощо. Результат по кожному маршруту можна визначити на основі вірогіднісних показників.

Слабо визначені проблеми вирішуються як система, в якій поряд з добре вивченими елементами та зв'язками є невивчені, або невідомі елементи. Модель системи вірогіднісна, а ефективність функціонування оцінюється комплексним критерієм, іноді і не має критерію. Прикладом є проблема вибору способу досягнення мети, коли засоби протидії конкурентів (політичних, економічних тощо) не вивчені. Ці проблеми вирішують на основі методів, об'єднаних під назвою "системний аналіз".

Невизначені проблеми характеризуються негативними відповідями на поставлені запитання і є протилежними стандартним. Невизначені проблеми вирішуються частково кількісно-якісними або евристичними методами. Останні інтенсивно розробляються в наш час. Це і методи експертних оцінок, метод побудови матриці відносно важливості факторів тощо. Визначаючи проблему, слід пам'ятати, що:

1) Масштаб проблеми детермінується такими чинниками, як причинність (що або хто живить проблемну ситуацію), чисельність групи клієнтів (яку кількість людей прямо чи опосередковано зачіпає або може торкнутися ця проблема), місцезрештування (яку територію охоплює проблемна ситуація). Спочатку проблему визначають досить вузько, але в процесі аналізу її масштаб може розширюватися, особливо в разі виникнення нових, перспективних пропозицій.

2) Важливою частиною процесу визначення проблеми є з'ясування позицій різних індивідів та груп, яких хвилює дана проблема, які вбачають у ній матеріальний інтерес та мають владу, ресурси, силу, інші

важелі для впливу на процес прийняття рішень щодо цієї проблеми. Оскільки в сучасному демократичному суспільстві процес вироблення політики і прийняття відповідних рішень відбувається в плюралістичному й конкурентному середовищі, то немає нічого дивного, що виробники рішень, аналізуючи навіть відносно просту проблему, можуть виявити, що в її розв'язанні зацікавлений широкий спектр суб'єктів впливу, починаючи від різних груп і закінчуючи окремими індивідами. Зрозуміло, що успішність дій в цьому аспекті визначення проблеми буде прямо пропорційна ступеню відкритості та прозорості політичного процесу взагалі й процесу прийняття рішень зокрема.

3) Проблема може бути новою або такою, що виникла повторно. У першому випадку проблема є принципово відмінною від уже існуючих, що істотно впливає на її визначення. Можна сказати що, процес визначення нової проблеми починається з чистого аркуша. Власне, це значною мірою евристичний процес, оскільки нова проблемна ситуація характеризується високим ступенем невизначеності щодо всіх своїх характеристик. Особливо це стосується сучасного складного суспільства, переважна більшість проблем якого є погано структурованими, у першу чергу через невідомість причин та невизначеність наслідків.

Визначення альтернатив – це етап пропозицій, вивчення й оцінювання різних варіантів вирішення проблеми. Передусім увага концентрується на обговоренні самої природи проблеми, її обсязі та потенційній небезпеці, яку вона створює, і філософському обґрунтуванні управлінської діяльності щодо цієї проблеми. Визначити та ідентифікувати альтернативи можуть наступні ресурсні центри:

- керівництво організації, державних інституцій,

адміністративних установ;

- структурні підрозділи та їх персонал;
- аналітичні центри, групи, лабораторії, окремі науковці та вищі навчальні заклади;
- експерти, консультанти;
- представники бізнес-еліт, лобістські групи;
- міжнародні організації, іноземні юридичні особи;
- громадяни і неурядові організації;
- засоби масової інформації тощо.

Вони можуть напрацьовувати альтернативи наступними шляхами:

- продукувати власні аналітичні матеріали, пропозиції;

- скористатися колишніми вдалими практиками, пропозиціями, які виявили свою ефективність;

- напрацювати варіації однієї й тієї самої альтернативи, які можуть утворитися в результаті її розширення або стиснення;

- створити комбінації окремих альтернатив, які можуть бути визначені як нові альтернативи;

- опонувати вже запропонованим альтернативам, пропонуючи або змінити останні, або скоригувати початковий варіант альтернативи;

- обговорити проблеми через ЗМІ шляхом залучення до дискусії широкого загалу;

- дослідити проблеми через зустрічі фахівців на конференціях, семінарах, через публікації у фахових виданнях тощо;

- провести брейн-стормінг, який є поширеним та ефективним методом для напрацювання альтернатив;

- шляхом комп'ютерного моделювання провести ділові ігри тощо;

- провести експертну оцінку, консультації;

- організувати пілотні програми-проекти нових

підходів, які здійснюються до початку повномасштабного впровадження і т.д.

Альтернативи – це набір конкретних чітких, зрозумілих, грамотних дій, виписаних з уникненням абстрактних узагальнень. Тільки за таких умов замовник може зрозуміти її сутність і значення, переваги перед іншими варіантами. Сценарій повинен містити докладні інструкції з описом необхідних ресурсів, гарантією їх надходження та контролем. Оптимальний або раціональний варіант дій можна обрати наступним чином:

за аналогією (здійснюється на основі існування у пам'яті керівника серед ряду раніше успішно вирішених проблем повного або часткового аналогу сучасної проблеми. Коли аналог знайдений, приймається рішення, яке повністю або з деякими поправками та уточненнями співпадає з раніше прийнятим. Цей спосіб вимагає наявності практичного досвіду або проведення ділових ігр);

ранжуванням вимог до рішення (може застосовуватися при наявності невеликої кількості варіантів. Вибір здійснюється перевіркою варіантів на відповідність вимогам: досягнення поставленої мети; своєчасність виконання завдання; простота організації; оригінальність, нешаблонність; можливість коригування; відповідність можливостям, ресурсам, часу тощо. Після ранжування вимог, всі можливі варіанти перевіряються на відповідність першій, найважливішій вимозі. Варіанти, які не відповідають йому, у подальшому не розглядаються і виключаються. В кінці залишається один або декілька варіантів, вибір серед яких зробити легше);

побудовою математичної моделі дій та використання різних критеріїв (за допомогою цього метода можна виявити достатньо визначену проблему – можливих варіантів дій багато і є прийнятний критерій для

їх оцінки. Спосіб базується на математичному описі або формалізації у символах та знаках того чи іншого процесу досягнення реалізації своїх цілей. Математична модель повинна враховувати всі параметри та особливості кожного з порівнюваних варіантів, дозволяти знаходити числові значення характеристик рішення задач, а саме масштабності, успішності, результативності, оптимальності та ефективності дій);

інтуїтивно на основі евристичного алгоритму (заснований на "здоровому глузді", застосовується поряд з будь-яким іншим способом вибору найкращого варіанта дій з можливих. Однак особливе значення він має при відсутності повної впевненості, що перелік можливих варіантів дій виявлений з вичерпною повнотою, а проблема, що вирішується, визначена слабо або повністю не визначена).

Формування та прийняття управлінських рішень у сучасних організаціях передбачає використання наступних факторів: плани; ієрархія управління; правила та норми; горизонтальні зв'язки; цільові групи.

Плани. Написання планів є способом ефективного співставлення інтересів, цілей та завдань різних управлінських ланок організації, що забезпечує загальну координацію дій та ресурсів.

Ієрархія управління. Опора на ієрархію у прийнятті рішень здійснюється з метою збільшення ефекту від централізації управління та підвищення координованості дій. Згідно останнім спостереженням, менеджери західних компаній сповідують принцип скалярного ланцюжка у процесі формування та прийняття управлінського рішення і не дають вказівок підлеглим нижче наступного ієрархічного рівня (тільки у межах своєї сфери контролю).

Правила та норми. Використання формальних правил, норм і процедур забезпечує необхідну

організованість та чіткість процесам розробки та реалізації управлінських рішень. Однак використання нормативного підходу призводить до зниження або повної втрати гнучкості управління. Остання потрібна при розробці рішень у складних ситуаціях з високим ступенем невизначеності. Тому застосування апарата формальних правил і процедур повинно знаходитися у розумному балансі із партисипативним підходом, який передбачає активне залучення до процесу формування рішень всього персоналу організації, застосування інноваційних механізмів і творчого потенціалу менеджменту організації.

Горизонтальні зв'язки. Використання у процесі розробки управлінських рішень прямих горизонтальних зв'язків без звертання до лінійних керівників є по суті певним відходом від вимог додержуватися ієрархічності та нормативності при формування рішень. Тим не менш, такий підхід у повній мірі сприяє, по-перше, зниженню часу розробки рішень, а, по-друге, підвищенню персональної відповідальності осіб, які забезпечують опрацювання окремих етапів процедури формування рішень.

Цільові групи. Створення та використання для розробки управлінських рішень тимчасових цільових між функціональних груп широко використовується у сучасній практиці західних менеджерів. У склад таких груп входять представники різних ланок управління та функціональних підрозділів організації. Групи створюються для досягнення синергетичного ефекту від спільної роботи спеціалістів над складною проблемою. Цільові групи можуть обирати різні форми роботи, які у максимальній мірі сприяють використанню колективного творчого потенціалу. Основним завданням цільової групи є підготовка різноманітної та систематизованої інформації, необхідної вищому керівництву для прийняття рішення.

Приймаючи рішення, керівник повинен чітко уявляти собі його зміст та загальну структуру, а саме – питання, на які у процесі вирішення завдання дається чітка, точна і повна відповідь. Неможливо створити віртуальну модель об'єкта або процесу, не уявляючи його структуру, межі, принципи функціонування евристичним способом; як повинні відобразитися всі сторони та особливості майбутніх дій (залучення додаткових ресурсів, впровадження нових технологій тощо).

Рішення є згустком інформації спеціально зібраної, проаналізованої та опрацьованої суб'єктом управління. Управлінське рішення можна розглядати і як засіб поєднання інтелектуальної управлінської діяльності з матеріальними суспільними процесами. У цілому з погляду свого змісту управлінські рішення повинні дати відповіді на запитання:

- 1) у які терміни мають бути здійснені керівні впливи;
- 2) з витратами яких сил і засобів повинні бути здійснені керівні впливи;
- 3) у якому порядку (алгоритмі, програмі) мають бути здійснені заходи;
- 4) при якому розподіленні зобов'язань (обов'язків, прав, відповідальності) мають бути здійснені керівні впливи;
- 5) при якій організації контролю мають бути здійснені керівні впливи;
- 6) з якими результатами мають бути здійснені керівні впливи;
- 7) як передбачити наслідки реалізації управлінського рішення.

З погляду організаційно-правового аспекту, для того щоб управлінське рішення перетворилося на юридичний акт управління певного органу чи посадової особи, воно мусить бути втілене у встановлену нормативно-правову

форму. Тобто попередньо формалізуватися в усних чи письмових юридичних актах уповноваженого суб'єкта управління, на основі яких розгортається практична діяльність учасників управлінських відносин.

Рішення не може бути ефективним, якщо воно з самого початку не містило вказівок на спосіб його здійснення. Фактично рішення не можна вважати прийнятим, якщо його виконання не стало комусь дорученим завданням та чиеюсь відповідальністю. Поки цього не відбулося, воно залишається лише наміром. Недоліком великої кількості програмних заяв є те, що в них нічого не говориться про дії, необхідні для їх виконання, про те, як перетворити їх у чиесь конкретне завдання та відповідальність. Тому не дивно, що люди у багатьох організаціях ставляться до подібних заяв скептично, а іноді навіть сприймають їх як декларацію того, що вище керівництво насправді не буде робити.

В управлінській діяльності рішення фіксується у відповідних документах. Створення документа є достатньо складним і трудомістким процесом. Навіть формування великої кількості простих типових документів може займати досить багато часу. Складання документа покладає на виконавця неабияку відповідальність, оскільки від якості документа часто залежить саме вирішення по суті справи. Для складання документів використовується офіційно-діловий стиль.

Для успішної організації виконання управлінського рішення керівник та апарат управління мають здійснити наступні дії:

- обговорити невраховані деталі для успішного виконання робіт;

- оформити організаційно-розпорядчі документи (наказ, розпорядження) про початок реалізації управлінського рішення, вказавши конкретні завдання,

склад виконавців та систему їхньої взаємодії, терміни виконання завдання, проміжні етапи контролю ходу виконання управлінського рішення, ресурси, які будуть виділені;

- ознайомити виконавців із порядком виконання управлінського рішення та роз'яснити їм їхні права, повноваження та відповідальність при виконанні управлінського рішення, акцентувати увагу виконавців на ступінь важливості цієї роботи, обумовити механізми взаємодії;

- виділити виконавцям необхідну оргтехніку, приміщення та вказати на джерела необхідної ділової інформації;

- запровадити систему координації дій усіх виконавців управлінського рішення.

Завдання контролю не зводиться лише до виявлення розходжень між фактичними і плановими параметрами виконання управлінського рішення. Головна мета контролю – усунення причин, які породжують цю невідповідність, забезпечення безумовного виконання рішень. Ефективність контролю залежить від чіткості поставлених завдань, обґрунтованості нормативних вимог, а також якості вироблення регламентів здійснення управлінських процедур. Зміст контролю виявляється у його функціях: діагностики стану справ, орієнтування, стимулювання, коригування дій, розповсюдження передового досвіду, здійснення авторського нагляду, а також педагогічної і правоохоронної.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Основні терміни і поняття

Система, системний підхід, системний аналіз. Соціально-економічна система. Інформація. Соціально-управлінська норма. Керівник. Управлінське рішення.

Раціональна модель. Нарощувана модель. Задовольняюча модель. Індивідуальне рішення. Колективне рішення. Багатокритеріальна задача прийняття рішення. Альтернатива.

Теми рефератів

1. Нормативні акти як основа прийняття адміністративно-управлінських рішень: переваги та ризики з боку ОПР

2. Раціональний вибір в економіці. Межі раціональної поведінки індивіда

3. Якісна модель особи, що приймає рішення

4. Особливий клас задач прийняття рішення: неструктуровані проблеми з якісними змінними.

Теми доповідей

1. Теорія суспільного вибору

2. Конституціональна економічна теорія Б'юкенена

3. Парадокс Алле та інші парадокси в економіці

4. Політична діяльність як вид бізнесу (пошук ренти) або як приклад служіння інтересам суспільства

Запитання і завдання для самоконтролю

1. Визначте системний підхід як метод дослідження природних та соціальних явищ різної складності

2. Охарактеризуйте загальні властивості соціальних систем

3. Визначте управлінське рішення. Які є види управлінських рішень?

4. Розкрийте механізм формування управлінського рішення

5. Назвіть основні етапи процесу прийняття управлінського рішення

6. Коли доцільною є відмова від прийняття управлінського рішення?

7. Визначте людей, які беруть участь у прийнятті рішення

8. Критерії та альтернативи у прийнятті рішень.
Визначення альтернатив
9. Що таке тактичні та стратегічні рішення?
10. Як забезпечити професійну якість підготовки рішення?
11. Чим визначається ефективність державної та приватної організації?
12. Централізація в прийнятті рішень. В чому полягає адміністративна революція?
13. Дайте визначення віртуальної організації
14. В чому суть управління знаннями в організації?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Балдин К. Управленческие решения: Учебник / К. Балдин, С. Воробьев, В. Уткин. – 4-е изд. – М.:Издательско-торговая корпорация "Дашков и К", 2007. – 496 с.
2. Веймер Д. Аналіз політики: Концепції і практика / Д. Веймер, Е.Вайнінг. – К.: Основи, 1998. – С. 319–328.
3. Вступ до аналізу державної політики: Навч. посіб. / В. Романов, О. Рудік, Т. Брус. – К.: Видавництво Соломії Павличко "Основи", 2001. – С. 118–136.
4. Колпаков В.М. Теория и практика принятия управленческих решений: Учеб. пособие. – 2-е изд., перераб. и доп. / В.М.Колпаков. – К.: МАУП, 2004. – 504 с.
5. Ларичев О. И. Теория и методы принятия решений, а также Хроника событий в Волшебных странах: Учебник. Изд. 2-е, перераб. и доп. / О.И.Ларичев. – М.: Логос, 2002. – 392 с.
6. Донелла Х. Медоуз. Азбука системного мышления / Донелла Х. Медоуз. – М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2011. – 344 с.
7. Нижник Н. Р. Системний підхід в організації державного управління: Навч. посібник / Н.Р.Нижник, О.А. Машков / За заг. ред Н. Р.Нижник. – К.: Вид-во УАДУ,

1998. – 160 с.

8. О'Коннор Дж. Искусство системного мышления. Творческий подход к решению проблем и его основные стратегии / О'Коннор Дж., Мак-Дермотт Я. – К.: "София", 2001. - 304 с.

9. Радченко А. И. Основы государственного и муниципального управления: системный подход/ А.И.Радченко. – Ростов-на-Дону, 1997.

10. Соловьёв А. И. Принятие государственных решений: учебное пособие / А. И.Соловьёв. – М.: КНОРУС, 2006. – 344 с.

11. Стоун Д. Парадокс політики: Мистецтво вироблення політичних рішень / Видання 2-е, переробл. та доповн. / Д. Стоун. – К.: Вид. дім "Альтернативи", 2001. – 304 с.

12. Теорія і практика прийняття управлінських рішень: Навч. посіб. / Крупник А., Линьов К., Нужний Є., Рудик О. – К.: Вид. дім «Простір», 2007. – 156 с.

13. Чудновская С. Н. Управленческие решения: Учебник / С. Н.Чудновская. – М.: Эксмо, 2007. – 368 с.

2.5. Ефективність державного та муніципального управління

У теорії державного управління існують три основні підходи до формулювання основних принципів ефективності:

- правовий підхід;
- політичний підхід;
- управлінський підхід.

Згідно правовому підходу, ключовими цінностями державного управління є цінності верховенства права, захисту прав громадян. Державний службовець підпорядкований не тільки своєму керівництву, скільки вимогам правової держави і Конституції.

Згідно політичному підходу, основним завданням державного управління є максимально краще втілення волі народу. Державні службовці повинні бути політично відповідальні (підзвітні), сприйнятливі до поточних інтересам громадян. Для того, щоб втілити це, іноді пропонується реалізація концепції «представницької бюрократії», в рамках якої органи виконавчої влади повинні бути соціальною моделлю суспільства в мініатюрі. Передбачається, що в цій ситуації полегшиться облік відомствами існуючих в суспільстві інтересів, будуть знижені можливості для дискримінації окремих груп.

Згідно управлінського підходу, основними цінностями державного управління повинні бути ефективність, економічність, результативність та соціальна відповідальність (див. Принципи Глобального договору ООН), що формулюються, по можливості, в квантіфікованій (вимірної) формі. Основна проблема, яка ставиться в цьому підході, полягає в тому, як забезпечити потрібний результат з найменшими витратами або, як варіант, як отримати максимальний результат при заданих витратах. Характерною ознакою даного підходу є використання поняття «державний менеджмент» (public management) як синонім поняттю «державне управління».

Один з новітніх підходів до державного управління - був сформульований польським політологом Пшечем на XX Всесвітньому політологічному з'їзді в 2001 році. Відповідно до цього підходу державне управління має бути зручним для суспільства і не порушувати права системних організацій, що важливо для зовнішньополітичної стабільності.

Загальною для всіх трьох підходів є проблема відповідності дій державних службовців сформульованим заздалегідь принципам:

- проходження принципу верховенства права;

- проходження волі народу (політичний підхід);
- проходження мети отримання потрібного соціально-економічного результату (управлінський підхід).

Оцінка того, наскільки ця проблема вирішується, називається якістю державного управління. Кожен підхід використовує в якості основних різні показники якості державного управління.

"*Гарне врядування*" (англ. *good governance*) – це нова концепція державного управління, яка не має в російській мові точного еквівалента. Вперше теорія була запропонована в 1997 р в документах Програми розвитку ООН. У цих документах ефективне держуправління розглядається як здійснення економічної, політичної та адміністративної влади в цілях керівництва справами країни на всіх рівнях. Передбачається, що управління будуватиметься на основі принципів поділу влади, народовладдя, виборності і змінюваності вищих посадових осіб, підзвітності інститутів виконавчої влади, верховенства закону, політичного плюралізму, інклюзивності та транспарентності, партисипативну, незалежності засобів масової інформації, має демократичний характер. Одночасно ефективність управління розуміється як досягнення цілей у встановлені терміни і з мінімальними витратами суспільних ресурсів. Поєднання демократичності та ефективності взаємно припускають і обумовлюють один одного. "Good Governance" позначає ступінь відповідності діяльності державних службовців ключовим цінностям державного управління. Поняття «ключових цінностей» приймає різне значення в залежності від того, який підхід до державного управління (правовий, політичний або менеджерістський) використовується для оцінки діяльності державних службовців.

Широко використовувана в світі методика ООН за

оцінкою «якісного управління» враховує ключові цінності різних підходів:

Цінності правового підходу

- Верховенство права (rule of law) – наявність справедливих законів і дієвий захист прав людини, особливо для демократичних меншин.

- Рівність і недискримінація (equity and inclusiveness) – рівний підхід до всіх громадян.

Цінності політичного підходу

- Участь (participation) – участь громадян в процесі прийняття державних рішень, як безпосереднє, так і через організації громадянського суспільства

- Оперативність (responsiveness) – адміністративні процеси в розумний час забезпечують залучення і дають можливість участі всіх зацікавлених осіб.

- Орієнтація на консенсус (consensus oriented) – використовуються механізми посередництва і інші способи для досягнення загальної згоди при прийнятті рішень в інтересах усіх членів суспільства.

Цінності управлінського підходу

- Результативність та ефективність (effectiveness and efficiency) – органи влади виробляють результати, які задовольняють суспільні очікування, і в той же час найкращим чином використовують ресурси, що знаходяться в їх розпорядженні, піклуючись про відтворення цих ресурсів.

Універсальні організаційні цінності

- Прозорість (transparency)

- Підзвітність (accountability)

Поряд з політичними, правовими та управлінськими цінностями в методиці ООН можна виділити «універсальні організаційні цінності» (прозорість і підзвітність), які відносяться не до конкретного змісту діяльності органів влади, а до вирішення характерної для будь-якої

організації агентської проблеми. Саме одночасне наявність прозорості та підзвітності є попередньою умовою вирішення проблеми якості державного управління і дозволяє забезпечити реалізацію ключових цінностей державного управління. Без наявності необхідної інформації про діяльність державних службовців, не можна ними керувати (використовувати «батіг і пряник»). Без можливості управляти інформація про діяльність державних службовців не має корисного застосування.

Створення електронної держави впливає, перш за все, на реалізацію універсальних організаційних цінностей держави (прозорості та підзвітності), тільки побічно зачіпаючи здійснення інших цінностей державного управління. В електронному державі прозорість забезпечується за рахунок забезпечення доступу громадян до інформації держави, підзвітність – за рахунок надання в рамках державного обліку інформації, що розкривається офіційного статусу, а також аудиту державних інформаційних систем, який дозволить реалізувати вимоги державного обліку і забезпечення доступу до інформації.

У доповіді Світового економічного форуму в 2013 році містяться вимоги до функціонування державного управління в нових умовах. Зокрема, в доповіді йдеться про принцип FAST (flatter, agile, streamlined, tech-enabled), який пропонується взяти за основу оцінки діяльності органів публічного управління (flatter – «плоский», доступний; agile – рухливий, streamlined – добре налагоджений, чіткий, організований, and tech-enabled технічно оснащений). Принцип FAST передбачає, що органи публічного управління повинні, зберігши всі свої основні базові якості, посилити їх через застосування більш інноваційних, ефективних (effective) і результативних (efficiency) практик. У діяльності органів публічного управління має бути менше «метушні й

поспіху», але більше оперативності в переході на кращу якість державних слуг і до «відповідального уряду».

Для розкриття поняття державного управління необхідно спочатку звернутися до історії ідеї побудови системи державного управління. Проблема побудови найбільш ефективної моделі державного управління була позначена вже в античному світі. Грецькі філософи сперечалися про моделях досконалої держави. У роботах Платона і Аристотеля пропонувалася модель «ідеальної держави». Одна з ідей справедливого державного устрою, за Аристотелем, полягала у тому, що певна світська або релігійна політична еліта має допомогти громадянам зробити вірний вибір у прийнятті державних рішень. «Неможливо було б надавати народній масі вирішальний голос ні під час виборів посадових осіб, ні коли приймається звіт про їх діяльність». Платон неодноразово проводив думку про те, що «правителями держави повинні бути філософи», чиє призначення полягає у встановленні справедливого суспільного ладу. Протягом довгого часу вислів Платона про те, що «деяким людям по самій їхній природі личить бути філософами і правителями держави, а всім іншим треба займатися не цим, а слідувати за тими, хто керує» залишалося домінуючим в поданні про «ідеальному» державному управлінні.

Безумовно, хоча це «ідеальне» держава повинна була будуватися на принципах добра, досконалості і панування розуму, створити подібну систему в умовах реальної політики неможливо, так як виникає величезна кількість протиріч, які неможливо вирішити. Встановлення елітарного уряду (якщо взагалі таке можливо), що приймає рішення без урахування інтересу конкретного індивіда, не дозволяє домогтися згоди в суспільстві, а без цього неможливо вибудувати ефективно функціонуючу систему держави.

У XVII столітті стали зароджуватися ідеї ліберальної ідеології. Родоначальниками лібералізму були англійські мислителі Томас Гоббс і Джон Локк. Згідно з ученням Томаса Гоббса індивіди шляхом взаємної домовленості між собою довіряють єдиного особі (окремої людини чи зборам людей) верховну владу над собою. При цьому підкреслюється, що держава використовує силу і засоби всіх людей так, як вона вважає за необхідне для їх миру і злагоди. Джон Локк говорив, що держава отримує від утворили його людей рівно стільки влади, скільки необхідно і достатньо для досягнення головної мети політичного співтовариства. Полягає ж дана мета у тому, щоб усі (і кожен) могли забезпечувати, зберігати і реалізовувати свої цивільні інтереси: життя, здоров'я, свободу і володіння такими зовнішніми благами, як гроші, землі, вдома, хатнє начиння і т.д., то є вже в ці часи державне управління пов'язувалося з економічною основою суспільства, яка визнавалася необхідною для створення ефективної системи державного управління. В основі ліберальної ідеології лежать демократичні принципи свободи, особистісних характер, взаємодії суспільства і держави.

Слід зазначити, що протиборство між ліберальною і тоталітарною моделями було однією з важливих проблем побудови ефективної держави, але особливої актуальності вона набула в історії останнього століття. У 1930-х. роках в ряді держав Європи та СРСР склалися тоталітарні режими. Шляхом застосування найжорстокіших мір, скасування економічних і політичних свобод уряду цих країн зуміли домогтися високих економічних успіхів. Так звана, сталінська модель «планової економіки» допомогла ліквідувати наслідки військового періоду, налагодити нормальне функціонування всіх галузей промисловості. Чи ефективна була дана модель з точки зору розвитку

економіки? Так, ефективна. Але її ефективність короткострокова. Історія показує, що подібні тоталітарні моделі економіки (а сталінська модель була, безумовно, тоталітарної) припиняли своє існування при зміні лідера або політичного режиму, так як в рамках моделі, побудованої на страху і примусі, економіка не спроможна ефективно функціонувати протягом тривалого періоду. У цих умовах «наймогутніша держава на перевірку зсередини виявляється слабким, трухлявих». У свою чергу, ліберальна модель економіки, побудована на принципах свободи ринку і зацікавленості індивіда, здатна ефективно функціонувати без жорстких адміністративних заходів примусу з боку держави протягом тривалого часу. Що, однак, не виключає певної участі держави в управлінні економічним сектором.

Як справедливо зазначив Жискар д'Естен: «Плюралізм влади в державі гарантує свободу, свобода не повинна бути анархією, так само як розосередження влади не повинно вести до безсилля влади. Прогрес в демократії не повинен вилитися в безлад, а, навпроти, у вищу форму рівноваги: рівновагу порядку за умов свободи і відповідальності».

Розглядаючи поняття ефективності діяльності державного механізму, ми виходимо з того, що воно включає в себе економічний, соціальний, правовий та організаційний аспекти в їх нерозривному взаємозв'язку. Слід зазначити, що «розбіжність окремих аспектів ефективності є ... наслідком різних критеріїв її оцінки». Так якщо економічні критерії показують, що діяльність ефективна, то визнати її такою ми зможемо тільки після того, як врахуємо інші критерії оцінки ефективності, які окремо необхідні, а разом достатні для оцінки ефективності.

Проблема ефективного держави повинна

вирішуватися в зв'язку з аналізом системи державного управління. Перш за все, в зв'язку з цим, не можна не відзначити відмінностей, які існують між «східним» (або «азіатським», згідно з термінологією К. Маркса) і «західним» типами державного устрою і, відповідно, про тих відмінностях, які існують в уявленнях про ефективності державного управління в рамках цих типів.

До особливостей «східної» моделі в її класичному, китайському варіанті слід віднести, перш за все, відсутність приватної власності на землю. Піддані імператора, єдиного власника всіх земель, згідно конфуціанської традиції вважалися як би членами однієї великої родини на чолі з ним. Чиновники були керуючими імператорської власністю.

Наприклад, в системі управління Ханському династії, де основним установам давалися імена сузір'їв, людська природа розглядалася як поєднання світла й темряви, а завдання бюрократії розумілася не як служіння суспільним інтересам, а як «пом'якшення негативних наслідків від дій в принципі невикорінних вад людей, щоб забезпечити ефективну владу Сина Небес ». Вся система іспитів на посаду мала на увазі перевірку здатності кандидатів ефективно служити імператору, а головне, забезпечувати стабільність, стійкість, незмінність системи незалежно від мінливих історичних умов і обставин. Як відомо, стабільність системи влади і управління в Китаї була безпрецедентною.

Одним з головних умов підтримки цієї стабільності був принцип «атомізації»: при всій величезній ролі чиновництва у функціонуванні системи, воно не мало можливості усвідомити себе самостійною політичною силою, але «залишалося на становищі імператорських лакеїв». Процес складання професійної корпорації запобігає в результаті дії цілого ряду механізмів, до числа

яких можна віднести: відсутність у чиновників вузької спеціалізації, постійний надлишок кандидатів на посаду, обмеженість перспектив службової кар'єри, особисту залежність від імператора, жорсткі заходи проти неформальних зв'язків і т.д.

Вся історія східної політичної системи показувала нам приклади сильної могутньої влади державного діяча і непохитної традиції. Так влади США, окупувавши Японію після другої світової війни, вирішили не залучати імператора до кримінальної відповідальності, щоб не порушувати традиції, а значить і стабільність держави.

Післявоєнна історія внесла ряд коректив в східний тип держави і, відповідно, в уявлення про ефективне державі: ряд країн азіатського континенту успішно асимілюють західні ліберальні економічні моделі, і з'єднують сильну політичну владу з ліберальною економікою. В рамках азіатського «східного» типу ефективної держави з'являється формула: одна країна – дві системи. Приклад Китаю з сильною політичною владою і повністю ліберальною економікою показує ефективність державного устрою азіатського способу.

Інший тип держави – «західна» модель. Єгор Гайдар зазначив, що «європейським західним суспільствам вдалося знайти найефективніший у відомій нам історії людства вирішення головного завдання: оптимального поєднання розвитку та традицій».

При цьому державне управління, на відміну від інших видів управління, має певну специфіку - суб'єктом державного управління є держава. Держава виникла на певному щаблі розвитку суспільства. У своєму становленні воно пройшло довгий і складний шлях. На перших етапах розвитку суспільства держава виступає як нерозвинене політичне утворення. Для нього характерно те, що влада спирається, перш за все, на примусу. В умовах демократії

держава отримує розвиток у відповідності до вимог цивілізації. Воно ставати цілісною організацією влади, яка забезпечує організованість у країні на основі економічних, політичних, правових та духовних чинників. Відмінними ознаками держави, поряд з такими як територія, суверенітет, правотворчість, загальність і системність, виділяють і наявність публічної влади – державної влади. Властивість загальності державного управління передбачає встановлення загальних законів і правил поведінки людей в різних сферах життя. Системність визначається складністю держави, яке, будучи суб'єктом управління, надає властивість системності та державного управління. Властивість же владності державного управління вимагає більш поглибленого розгляду в силу його натхнення.

Державна влада є «згусток волі і сили, могутності держави, втіленої в державних органах і установах. Вона забезпечує стабільність і порядок в суспільстві, захищає його громадян від внутрішніх і зовнішніх зазіхань шляхом використання різних методів, в тому числі державного примусу і військової сили». Використання державного примусу є важливою і необхідною складовою державного управління. Цілком очевидно, що частина громадян буде чинити опір встановленим правилам, і намагатися піти від їх виконання. І саме держава за допомогою своїх інститутів має відновити існуючий правопорядок, забезпечити рівні права і можливості всім громадянам.

Тільки окремі державні органи мають право застосовувати насильство, забезпечувати обов'язковість прийнятих рішень. Держава за своєю природою є організацією всього суспільства, так чи інакше, відображає різні інтереси. Влада держави поширюється на всіх громадян, які проживають на даній території, незалежно від віросповідання, політичних позицій, соціального становища.

Держава як осередок влади, є необхідною передумовою існування будь-якої форми політичного устрою. Під державою розуміється «складна соціальна організація, основним призначенням якої є здійснення публічної влади в інтересах усього суспільства», «союз людей, що утворюють єдине ціле, кероване верховною владою» або централізований інститут, який несе відповідальність за цілісність території контролює збройні сили, здатний знаходити достатні фінансові кошти для утримання військових і цивільних посадових осіб і володіє, принаймні, в очах свого персоналу, правом приймати владні рішення. В останній трактуванні держава слід оцінювати відповідно до його реальним становищем - як суб'єкт в системі держав і в самому суспільстві, сформованого під впливом внутрішньодержавні економічних, соціальних і політичних процесів.

Держава, яке впевнене в здатності правити своєю територією, захищати і контролювати її, приймати рішення, фінансувати свою діяльність, а також має певну свободу маневру можна назвати сильним. Держава ж, чия здатність виконувати ці завдання постійно оскаржується будь-якими групами зсередини або ззовні, є слабким. Як сильні, так і слабкі держави можуть вдаватися до репресій; і в тих, і в інших можуть існувати й авторитарні, демократичні режими, однак у слабкій державі форма політичного правління постійно знаходиться під загрозою.

Загальновідомо, що ефективність державного управління зумовлює політичні, економічні та соціальні ефекти, визначає ступінь розвитку суспільства, безпосередньо впливає на ступінь задоволення потреб, інтересів та цілей конкретної особи тощо. Водночас, визначити результати державного управління й оцінити їх, навіть за наявності достовірних даних і чіткої методики розрахунку й порівняння показників, релевантних

критеріїв, дуже складно через специфічність управлінської діяльності.

У зв'язку з цим, США, Канада, Швеція, Великобританія, фактично, всі країни, що входять до складу всесвітньої Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) впродовж десятків років використовують цілісну систему критеріїв для оцінки діяльності органів влади, підгрунтя якої на державному рівні складають обов'язкові програми забезпечення їх підтримки. Стосовно Європейських систем управління, то з успіхом застосовуються системи забезпечення та оцінювання якості – TQM (Total Quality Management), SQMS (Scottish Quality Management System), ISO (International Standardization) та інші. Відтак, прагнення України стати повноправним партнером розвинених європейських країн також має супроводжуватися створенням системи оцінки ефективності та якості функціонування органів влади на всіх етапах процесу прийняття та реалізації управлінських рішень як на місцевому, так і на центральному рівнях управління, оскільки за відсутності системної оцінки будь-якої діяльності не можна говорити про її ефективність чи якість надання послуг населенню.

Практична цінність проведення оцінювання ефективності, яка полягає в тому, що надає змогу визначити: наскільки співвідносяться обрані напрямки діяльності та методи досягнення задекларованих цілей; якими є витрати ресурсів щодо створення продукту (товару чи послуги); який результат і ефект отримали в підсумку (поточному та кінцевому), чи отримують споживачі послуг задоволення від споживання продукту тощо. Крім того, оцінювання – процес, що потребує постійного удосконалення через специфічність призначення: здатність отримувати об'єктивну

інформацію, за допомогою якої простежувати рівень розвитку об'єкта оцінювання, визначати напрямки покращення існуючого стану і вносити корективи, як у діяльність, так і безпосередньо в саму систему оцінювання щодо критеріїв та показників. Його застосування допомагає поліпшити якість, прозорість діяльності влади, тому що результати оцінювання завжди доступні широкому колу громадськості.

Важко переоцінити важливість проведення систематичного оцінювання і для бюджетного процесу, який можна значно покращити шляхом оцінки відповідності рівня послуг витратам коштів.

Аналіз зарубіжних та вітчизняних наукових здобутків показує, що складність таких досліджень пов'язана із відсутністю чітко визначених показників та критеріїв оцінювання ефективності державного управління, а саме усталеної методики, яка б заслуговувала на довіру достовірністю отриманих результатів. А відтак, серед науковців відсутня однаковість щодо можливості виміру рівня ефективності державного управління, діяльності його суб'єктів, визначення яким чином вона впливає на соціально-економічний розвиток регіону тощо. Крім того, недостатньо розробленими у науковому та практичному плані залишаються питання понятійного апарату: ототожнення понять «показники», «індикатори», «критерії», а також «ефективність», «результативність», «якість», що також призводить до різних концептуальних підходів до наукових розробок методик оцінювання. На практиці це призводить до того, що, наприклад, при розробці методичних матеріалів щодо основних критеріїв оцінки професіоналізму державного службовця визнаються: атестація і щорічна оцінка виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань.

В рамках кількісного визначення рівня ефективності державного та муніципального управління потребує уточнення понять «індикатори», «критерії», «показники», з якими безпосередньо пов'язаний процес оцінювання. Їх призначення полягає в тому, що вони не тільки допомагають складні процеси зробити простими, але й надають змогу порівнювати отримані результати у часі. Звернемося до великого тлумачного словника сучасної української мови: «індикатор це прилад, пристрій, елемент, який відображає перебіг процесу або стан об'єкта спостереження, його кількісні та якісні характеристики у формі, зручній для сприйняття людиною; у системах обробки інформації елемент даних, який запитується для з'ясування – чи задовольняється певна умова в процесі виконання машинної програми»; « критерій – підстава для оцінки, визначення кваліфікації чогось; мірило істинності, вірогідності людських знань, їх відповідності об'єктивній дійсності; ознака чи сукупність ознак»; « показник – свідчення, доказ, ознака чогось; наочні дані про результати роботи, якогось процесу, дані про досягнення в чому-небудь; кількісна характеристика властивостей виробу; явище або подія, на підставі яких можна робити висновок про перебіг якого-небудь процесу».

Таким чином, показники – це згруповані певним чином дані, що дозволяють оцінити судження про ключові аспекти функціонування систем (управлінських, економічних, соціальних тощо); критерії – ознака чи сукупність ознак, які надають підставу для здійснення оцінки показників; а індикатори – елемент даних, що містить кількісні та якісні характеристики процесу або стану об'єкта оцінювання. І саме в такому контексті ми будемо їх розуміти в нашому дослідженні.

Що стосується понять «ефективність», «результативність» та «якість», то вони також потребують

уточнення з огляду на нечіткість, невизначеність та надмірну дискусійність у теорії та практиці державного управління. Будь-яке поняття має відносний характер і його визначення відображає предмет частково, однобічно, тому створення методики оцінювання, а тим більше її використання потребує чіткості та конкретизації дефініцій, оскільки відмінності у їх розумінні виконавцями можуть призвести до абсолютно протилежного очікуваному результату. Так, ефективність варто розуміти як диференційовану та багаторівневу характеристику, яка водночас зберігає свою відносність стосовно проголошених цілей; співвідношення між продуктом та ресурсами, які пішли на його створення з огляду на результат, тобто ми вказуємо на зв'язок із ресурсами, продуктом і цілями, але обов'язково і з ефектом, причому останній досягається за межами діяльності, процесу творення товару чи послуги, саме в процесі його споживання.

Результативність пов'язана із технічною раціональністю, це результати порівняно з цілями, тобто ступінь досягнення декларованих цілей, причому у зіставленні з використаними для цього в процесі діяльності ресурсами: оцінюються при цьому як досягнуті результати, так і наслідки, що спостерігаються.

Якість – це ступінь вартості, придатності (застосування) чого-небудь для використання за призначенням, сукупність характеристик продукту (товару чи послуги) стосовно його здатності задовольняти встановлені і передбачувані норми, вона не зводиться до окремих властивостей, а охоплює послугу цілком і невіддільна від неї (не можна залишаючись самим собою втратити свою якість).

В економічних розрахунках, зазвичай, використовують різні показники

ефективності/продуктивності, які загально прийнято поділяють за: місцем одержання (регіональні, локальні, галузеві та загальнодержавні); метою визначення (абсолютні та порівняльні); ступенем збільшення (одноразові та мультиплікаційні); часом розрахунку результат і витрат (за розрахунковий період, рік тощо). Однак, серед них чільне місце посідають саме фінансові показники, які є найпростішими за доступом до інформації та простотою методики розрахунків показників.

Так, дослідження, проведені Renaissance Worldwide та журналом CFO

Magazine серед 200 найбільших західноєвропейських компаній, засвідчили, що майже 50 % компаній створюють власні системи оцінювання ефективності, які базуються виключно на системі фінансових показників, ключових при оцінці кредитоспроможності, інвестиційної привабливості та конкурентоспроможності вітчизняних підприємств фінансово-кредитними установами, потенційними інвесторами, державними органами влади тощо. Однак, істотним недоліком є те, що фінансові показники не можуть надати повної інформації про усі сфери діяльності організації; вони, як правило, не відображають інформацію про проблемні чи позитивні фактори формування на підприємстві рівнів рентабельності, ліквідності, ділової активності тощо.

Слід зазначити, що у більшості зарубіжних країн основою для оцінювання соціально-економічних результатів діяльності державного сектору формують показники ефективності та результативності. Сама система оцінки ефективності витрачання бюджетних коштів має бути побудована таким чином, аби показники надавали можливість отримати комплексну оцінку ефективності функціонування органів публічної влади.

В міжнародній практиці вироблено спеціальну

аналітичну методику оцінки ефективності діяльності державних органів, що отримала назву «функціональний огляд» (functional review), розробки концепції Balanced Scorecard (збалансованої системи показників ефективності), яка набула масового поширення як у бізнесових структурах, так і окремі її елементи перенесені до державного сектору. Разом з тим, у Франції вже понад 70 років використовується подібний інструмент – tableau de bord (Тб) для вибору, документування та інтерпретації об'єднаних причинно-наслідковими зв'язками фінансових та не фінансових показників. Перевагами даного інструменту є здатність об'єднати в одній структурі стратегічні та операційні показники, передбачати багаторівневу деталізацію цілей з допомогою конкретних показників та високий рівень узгодження визначених заходів для досягнення цільових показників, ітеративний характер формування, відсутність чіткої структурованості.

Основу tableau de bord складають дві категорії показників:

- цільові (визначаються керівниками вищого рівня управління відповідно до обраних стратегій розвитку);
- функціональні (показники, які істотно впливають на досягнення цільових показників).

Слід також відзначити і Призму ефективності, що є тримірною системою, максимально гнучкою для того, аби у випадку потреби сконцентруватися на проблемах різного рівня: певному бізнес-процесі чи поліпшенні ефективності структурного підрозділу, органу влади в цілому. Вона надає змогу визначати важливі складові стратегій, процесів та можливостей, до яких потрібно звертатися з точки зору виміру та управління для задоволення потреб та інтересів різних зацікавлених сторін та організацій. Однією із переваг структури Призми ефективності є те, що вона ясно показує, які елементи мають бути відображені на карті

стратегії: аспекти та точки зору на ефективність у поєднанні. Лише за такої умови можна говорити про більш точний вимір ефективності.

В Україні спроби оцінити діяльність органів публічної влади робилися неодноразово, свідченням чого є Розпорядження Кабінету Міністрів «Деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату, проведення моніторингу умов інвестиційної діяльності та стану роботи із зверненнями інвесторів» з відповідним додатком щодо показників статистичної звітності економічного і соціального розвитку, на основі яких має проводитися оцінювання роботи. А також Розпорядженням Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» було визначено кількісні та якісні показники, які характеризують результати виконання бюджетної програми і підтверджуються статистичною, бухгалтерською та іншою звітністю і які дають можливість здійснити оцінку використання коштів на виконання бюджетної програми. Передбачалось, що їх застосування надасть змогу чітко показати ефективність використання бюджетних коштів, співвідношення досягнутих результатів та витрат, тривалість виконання бюджетної програми, її необхідність і відповідність визначеній меті, а також порівнювати результати виконання бюджетних програм у динаміці за роками та між головними розпорядниками бюджетних коштів, визначати найефективніші бюджетні програми при розподілі бюджетних коштів. Результативні показники поділено на такі групи:

– показники затрат – визначають обсяги та структуру ресурсів, що забезпечують виконання бюджетної

програми;

- показники продукту – використовуються для оцінки досягнення поставлених цілей; показником продукту є, зокрема, кількість користувачів товарами (роботами, послугами), виробленими в процесі виконання бюджетної програми;

- показники ефективності – визначаються як відношення кількості вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг) до їх вартості у грошовому або людському вимірі (витрати ресурсів на одиницю показника продукту);

- показники якості – відображають якість вироблених товарів (виконаних робіт, наданих послуг).

Відповідно, на допомогу практикам було розроблено методи обліку ефективності (продуктивності) програм, які повинні відповідати наступним вимогам:

- повністю враховувати плановий та фактичний обсяг товарів (робіт, послуг) та затрати на їх виробництво;

- забезпечувати єдність методів вимірювання продуктивності праці;

- показники ефективності (продуктивності) мають бути наскрізними, зведеними, порівняльними, мати високий ступінь узагальнення, бути універсальними у застосуванні.

Однак, проведений аналіз запропонованих підходів та прикладів визначення показників переконливо показує, що показник результативності (якості) покликаний відображати в динаміці покращення рівня якості отримання даного продукту діяльності, відбивати соціальну ефективність програми. Натомість, показники ефективності мають кількісний вираз: кількість дітей на одного педагога, чол.; вартість перебування дитини за рік, грн.

Про «дієвість» застосування на практиці показників

ефективності та якості свідчить аналіз понад 100 бюджетних програм з керівництва і управління у різних сферах діяльності за 2006 рік, проведений НДЕІ Мінекономіки України. Серед 243 результативних показників ефективності і 214 – якості відповідно лише 7 і 20 показників конкретно спрямовані на соціально-економічний результат. Слід також зазначити, що серед показників якості показник «відсоток вчасно виконаних доручень» передбачено в програмах 37 міністерств і відомств України (або понад 75 % загальної їх кількості), що свідчить про недостатність виконання вимоги «Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі» щодо встановлення безпосереднього зв'язку між виділенням бюджетних коштів та результатами їх використання.

Доцільним, у даному випадку є порівняння із зарубіжним досвідом. Наприклад, при наданні такої послуги як водопостачання, в країнах-членах ОЕСР враховуються такі показники:

- поточні витрати на обробку води (продуктивність обробки води);
- поточні витрати на водопостачання (продуктивність водопостачання);
- приблизні втрати води (% води, котрий не обраховується);
- результати проб, тестування (результати тестів обробки води, обладнання та системи водопостачання);
- кількість поломок по всім напрямкам постачання води по км. труб;
- мінімізація втрат води;
- ефективність: вода збережена, безпечна та відповідає вимогам.

Вимоги щодо підвищення ефективності використання державних ресурсів спонукають до пошуку

критеріїв та показників оцінювання ефективності та результативності використання бюджетних коштів. Однак, критерії, які застосовуються при цьому не є формалізованими, офіційно ніким не встановлені, тому у кожному конкретному випадку при визначенні таких критеріїв повинен бути закладений більш глибокий зміст, ніж звичайна оцінка фінансового планування чи витрат за економічними проектами. Крім того, треба враховувати і той факт, що часові межі реалізації програм використання бюджетних коштів значно ширші, період наслідків їх впровадження більший, а отриманий ефект не завжди є матеріальним, тому дуже складно оцінити результат використання бюджетних коштів. Проблема проведення оцінювання ефективності полягає і в тому, що сформульовані цілі та очікувані результати багатьох програм також не містять чітких критеріїв та показників їхнього досягнення.

Новим рішенням в галузі систем звітності, що спирається на оптимальні технології збалансованих систем показників, даючи можливість установам та їхнім працівникам визначати, візуалізувати, вимірювати й аналізувати ключові показники ефективності, а також стратегії установи з меншими фінансовими витратами та більшою гнучкістю, ніж аналогічні продукти є Microsoft Federal Agency Balanced Scorecard Solution. Вона надає установам гнучкий набір альтернатив для швидкого створення інтерактивних систем показників і застосовується для оцінювання діяльності окремих працівників, груп та всієї установи шляхом порівняння поточних показників із запланованими. Фактично, мова про автоматизацію збалансованої системи показників, яка створює можливості для:

- удосконалення управління ресурсами;
- раціоналізація процесу визначення стратегічних

напрямків діяльності;

- візуалізація стратегій та завдань установи;
- розширення можливостей співробітництва та спільного використання знань;
- підвищення швидкості та якості процесу ухвалення рішень;

- отримання доступу в режимі реального часу до ключових показників ефективності;

- поліпшення контролю за діяльністю установи.

Методика оцінювання результативності (effectiveness) надання управлінських послуг включає п'ять критеріїв та дванадцять показників оцінювання якості:

- доступність: суб'єкт вироблення та надання управлінських послуг, територіальне розташування органів влади та визначений доступ для отримання послуг, зразки аналогових форм для вироблення послуг;

- зручність: види послуг та структури, що їх надають;

- способи надання послуг (безпосередньо чи на відстані);

- своєчасність: визначений час для вироблення послуг, встановлені терміни надання послуг;

- повага до особи: врахування потреб груп користувачів послуг (за віком, достатком тощо), межі етики поведінки виробників послуг, динаміка розкриття корупційних діянь чи їх відсутність під час надання послуг;

- відкритість: розміри плати за послуги чи їх безоплатність, форми надання послуг, інформативність процесу вироблення послуг.

Оцінювати рівень ефективності системи менеджменту органів місцевого самоврядування як суб'єкта управління суспільним розвитком з погляду функціонування самої системи керування можна за допомогою низки якісних та кількісних критеріїв та

показників, які можна згрупувати в блоки:

- показники цілеспрямованості управлінської системи;
- показники технології процесів управління;
- показники структури системи управління;
- показники кадрового забезпечення системи управління.

Зазначені критерії та показники з урахуванням зарубіжного досвіду, можуть скласти основу адаптованої методики оцінки соціально-економічної ефективності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування. Оцінювання соціально-економічної ефективності управлінської діяльності міської ради є доцільним за умови використання наступних груп базових індикаторів за сферами впливу даного органу влади:

- добробут (нерівність доходів, бідність, дезінтеграція суспільства);
- зайнятість (безробіття, неповна зайнятість, якість трудових ресурсів);
- житлові умови (старий фонд, перенаселеність, інфраструктура);
- охорона здоров'я (доступність, тривалість життя);
- культура (доступність, забезпеченість закладами культури);
- навколишнє середовище (відповідність стандартам води, повітря й ґрунту);
- безпека (кримінал, техногенні й природні нещастя).

Таким чином, підсумовуючи, зазначимо, що ефективність є багатоаспектним поняттям, визначається різними критеріями, оскільки покликана відобразити відносини різних аспектів діяльності: продукту і ресурсів, результату і витрат, результату і цілей, результату і потреб, корисності та витрат. Це потребує особливих способів узгодження критеріїв між собою, пошуку їх компромісу.

Наприклад, між економічністю, мінімізацією використання обмежених ресурсів і якістю отриманого продукту.

Складність та суперечливість застосування критеріїв та показників оцінювання ефективності обумовлюється тим, що ефективність як оціночна категорія, охоплює вибір та реалізацію управлінського процесу, передбачає цілеспрямованість, що зумовлює зміну критеріїв її оцінювання у відповідності із змінами поставлених цілей, існуючих стандартів та визнаних цінностей, що в свою чергу, визначає її домінанти, відтак доцільним є застосування алгоритму (методики), яка «схоплює» сутність процесу оцінювання, водночас залишаючи простір для врахування специфіки об'єкту.

Процес створення системи оцінювання, розробки та застосування відповідних методик ускладнюється через необхідність забезпечення гнучкості та високого рівня адаптивності до змін середовища функціонування, а це передбачає чітке відстеження та врахування множини взаємозв'язків між показниками та відображення змін. Створенню досконалої системи показників оцінювання ефективності державного та муніципального управління заважає невизначеність вихідних позицій оцінювання, т.т. не конкретність сформульованих цілей у програмах та стратегіях розвитку, проектах тощо, невизначеність кількісних та якісних показників; термінологічна неузгодженість застосовуваних понять, їх ототожнення, що призводить до відмінностей у сприйнятті тих, хто розробляє показники, їх дотримується та контролює; можливий опір з боку працівників при впровадженні системи індикаторів, оскільки при цьому збільшується рівень відповідальності за ділянку роботи, сегмент, об'єкт, використання певних ресурсів тощо.

Тому доцільним є застосування алгоритму при розробці критеріїв оцінювання, який складається із

наступних етапів:

- визначення рівнів (високий, середній, низький чи оптимальний, припустимий, неприпустимий тощо), на яких має здійснюватися оцінювання, оскільки кожний з них передбачає відмінності у показниках;
- відпрацювання набору показників, що в сукупності характеризують рівень розвитку оцінюваної якості, параметра, результату;
- ранжування показників та оцінювання факторів їх вагомості;
- застосування показників.

При цьому методологічною вимогою є дотримання наступного правила: кожний із критеріїв оцінки має бути представлений як сукупність під критеріїв більш низького рівня, а вони, у свою чергу, у вигляді сукупності під критеріїв ще нижчого рівня. Цей процес повторюють доти, поки не з'являється можливість визначити для кожного з критеріїв і під критеріїв одного чи кількох показників оцінки, значення яких визначають за допомогою вимірювальної методики.

Також зіставлення в різних параметрах показників має стати основою для розроблення критеріїв оцінювання ефективності використання коштів місцевих бюджетів як при складанні бюджету, так і за його виконання. Крім того, для всіх місцевих програм слід визначати індивідуальні показники (критерії) ефективності, оскільки кожна з них має свою мету, завдання і, відповідно, свої, лише їй властиві показники затрат, тобто визначати узагальнені критерії ефективності використання коштів місцевих бюджетів неможливо. Що й має становити проблемне поле подальших наукових розвідок у цій сфері, а також конкретизація специфічних показників ефективності та результативності, їх апробація на практиці, внесення коректив із врахуванням останніх досягнень.

У міжнародній практиці використовуються різні *інтегральні показники оцінки ефективності державного управління*, які були розроблені міжнародними організаціями.

Показник GRICS (Governance Research Indicator Country Snapshot) оцінює ефективність державного управління у міжкраїновому порівнянні. Показник був розроблений на основі декількох сотень змінних і складається з шести індексів, що відображають шість параметрів державного управління. Ці параметри були виділені на основі загального визначення, згідно з яким державне управління розуміється як сукупність традицій та інституційних утворень і включає процеси вибору, контролю і заміни уряду; здатність уряду формулювати і проводити політику; повагу громадян і держави до інститутів, керівним соціальним і економічним взаємодією в суспільстві. Оцінка проводилася на основі порівняння шести індексів:

1) *право голосу та підзвітність (Voice and Accountability)* – індекс включає показники, що вимірюють різні аспекти політичних процесів, громадянських свобод і політичних прав. Показники цієї категорії вимірюють ступінь можливості участі громадян у виборі уряду. Наприклад, показник ступеня незалежності преси;

2) *політична стабільність і відсутність насильства (Political Stability and Absence of Violence)* – індекс включає групу показників, що вимірюють ймовірність дестабілізації уряду і вимушеної відставки в результаті застосування насильства (включаючи тероризм і насильство всередині країни). Даний індекс відображає, наскільки якість державного управління може викликати необхідність різких змін, зміну політичного курсу;

3) *ефективність уряду (Government Effectiveness)* – індекс відображає якість державних послуг, якість

бюрократії, компетенцію державних службовців, рівень незалежності державної служби від політичного тиску, рівень довіри до політики, що проводиться урядом;

4) *якість законодавства (Regulatory Quality)* – значення даного індексу пов'язано із проведеною політикою. З допомогою нього вимірюються суперечать ринковій економіці заходи, такі як контроль рівня цін, неадекватний контроль банків, надмірне регулювання міжнародної торгівлі та розвитку бізнесу;

5) *верховенство закону (Rule of Law)* – індекс вимірює рівень довіри громадян до законів суспільства і прихильність до виконання цих законів. Він включає показники ставлення громадян до злочину, ефективності та передбачуваності законодавчої системи, прихильності до контрактної системи;

6) *контроль корупції (Control of Corruption)* – індекс відображає сприйняття корупції в суспільстві, при цьому враховуються різні сторони явища, починаючи від частоти "додаткової оплати за те, щоб робота була зроблена", до впливу корупції на розвиток бізнесу, а також існування "великої корупції" на високому політичному рівні та участі еліт в корупції.

Показники GRICS дозволяють отримати порівняльну оцінку державної політики, ділового клімату, якості регулювання, рівня корупції, якості державних послуг в контексті взаємодії між бізнесом і державою.

Індекс сприйняття корупції (ІСК). Це індекс, який дозволяє отримати щорічний зріз за рівнем корупції в державному секторі у різних країнах.

Барометр світової корупції організації "Transparency International" (TI). Якщо метою ІСК є оцінка рівня корупції у світі, то Барометр насамперед орієнтований на сприйняття середнім людиною рівня корупції. За даними індексу, 48,7% опитаних в Україні вважають, що корупція

робить дуже істотний вплив на бізнес-середовище (16,6% - Канада, 7,4% – США, 34,7% – Великобританія), 21,8% опитаних вважають, що корупція робить дуже істотний вплив на особисте життя і життя його родини (42,5% – Канада, 26,5% – США, 10,9% – Великобританія).

Індекс економічної свободи (ІЕС) організації "Heritage Foundation" був розроблений Фондом Спадщини (*Heritage Foundation*) спільно з Уолл-Стріт (*Wall Street*). Інформаційною базою ІЕС є дані урядових і неурядових організацій, результати міжнародних і національних соціологічних опитувань. У 2003 р. ІЕС розраховувався для 161 країни на основі 50 характеристик, об'єднаних в 10 факторів економічної свободи: торговельна політика, фіскальна політика, державна інтервенція в економіку, монетарна політика, іноземні інвестиції та потоки капіталу, банківська сфера, зарплати і ціни, майнові права, державне регулювання, чорний ринок. Кожен фактор оцінюється за шкалою, згідно з якою якісні або кількісні характеристики переводяться у бали від одного до п'яти: чим більше значення показника, тим значніше інтервенція держави в економіку країни і тим нижче рівень економічної свободи.

Індекс непрозорості дозволяє оцінити вплив непрозорості країни на вартість і ефективність капіталовкладень. Індекс непрозорості представлений у вигляді інтегрального фактора непрозорості, складеного на основі п'яти первинних показників, що характеризують такі сфери, що впливають на ринок капіталу: корупція в державних органах; закони, що регулюють права власності; економічна політика (фіскальна, монетарна, податкова); стандарти фінансування; регулювання комерційної діяльності.

Абревіатура з англійських назв областей дослідження (відповідно, *Corruption, Legal, Economic, Accounting,*

Regulatory) утворює аббревіатуру "*CLEAR*" (від англ. *clear* – "ясний", "прозорий", "чіткий"). Двовимірне вимірювання (ранжування країн за ступенем непрозорості і оцінка "премії за ризик" – збільшення вартості іноземних кредитів) дозволяє оцінити реальні витрати, обумовлені непрозорістю. Значення індексу непрозорості в Україні склало 83,59, що значно вище показників і країн ОЕСР, країн Центральної і Східної Європи.

Серед показників ефективності державного управління, що вимірювані на основі обстежень державних службовців та населення, виділяють *індекс інституційного середовища*, який розраховується на основі обстежень державних службовців в 15 країнах (у тому числі Албанії, Аргентині, Болгарії, Індії, Індонезії та Молдові) за методологією Світового банку (розроблена за підтримки Програми співробітництва між Банком та Нідерландами). Індекс інституційного середовища включає інтегральні оцінки ступеня довіри до відомчої політики, довіри до правил і адекватності і передбаченості ресурсного забезпечення.

Слід зазначити, що на сьогоднішній день не є достатньо чітко сформульованих стратегії розвитку і побудови системи цільових орієнтирів в органах державної влади. Крім того, нове позиціонування адміністративних структур відбувається в умовах зміни всієї системи державного управління, в умовах нечітких позицій різних суб'єктів управління. В даному контексті особливої значущості набувають питання, пов'язані із створенням комплексної моделі управління ефективністю діяльності органів влади, що включає систему цілепокладання, обґрунтованого вибору пріоритетів, систему оцінки якості управління та моніторингу досягнутих результатів.

Саме тому, що процеси державного управління вкрай різноманітні, варіативні та інтенсивні, виникає потреба в

максимально можливу структуру з позицій широко розуміються "ресурсів" і "результатів". З цим пов'язано також активне використання формалізованих оцінок. Система оцінки ефективності нерозривно пов'язана з циклом планування, в якому плануються, досягаються і оцінюються обсяг і ефективність діяльності органу влади. Система оцінки ефективності спонукає до визначення різного роду цілей, за виконання яких відповідальний орган влади, і до визначення тимчасового періоду, протягом якого ці цілі будуть досягнуті.

Зобов'язання по досягненню результатів фіксуються у показниках ефективності діяльності. У зв'язку з цим система оцінки професійної діяльності державних службовців, заснована на системі збалансованих показників, повинна бути пов'язана з рівнем досягнення стратегічних та оперативних цілей органу в цілому, а не прив'язана тільки до оцінки якості виконання окремих управлінських процедур і операцій.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Основні терміни і поняття

Державне управління, муніципальне управління, ефективність, види ефективності, соціальна ефективність. Інтегральний показник державного управління (Governance Research Indicator Country Snapshot GRICS). Індекс сприйняття корупції організації Transparency International. Барометр світової корупції організації Transparency International. Індекс економічної свободи організації Heritage Foundation. Індекс непрозорості (Opacity index). Показник свободи преси (Reporters Without Borders). Індекс розвитку людського потенціалу (Комітет розвитку ООН). The Common Assessment Framework (ООС / CAF). Оцінка на основі базових показників (Benchmarking). Індекс конкурентоспроможності регіону.

Теми рефератів

1. Проблема ототожнення понять "продуктивність" і "ефективність" в системі державного управління.

2. Адміністративна реформа та її вплив на ефективність діяльності державних і муніципальних органів.

3. Аналіз законодавчої бази, яка регулює оцінку ефективності діяльності органів виконавчої влади.

4. Аналіз системи зовнішнього оцінювання органів державної влади в США (Government Performance Results Act – GPRA).

Теми доповідей

1. Доповідь World Bank про якість державного управління в країнах світу (GRICS): причини світового політичного резонансу.

2. Індекс розвитку людського потенціалу: порівняльний аналіз країн (на вибір 4 країни і Україна).

3. Якби я був обраний на пост мера м. Житомир, то основними напрямками підвищення ефективності діяльності адміністрації були б?

4. Порівняльний аналіз оцінки діяльності глав ОДА (на вибір три суб'єкта).

Зпитання і завдання для самоконтролю

1. Проведіть порівняльний аналіз понять «управління», «державне управління», «муніципальне управління», «ефективність», «ефективність діяльності», «ефективність державного і муніципального управління»

2. Розкрийте сутність теоретико-методологічних підходів, що пов'язують ефективність з певними факторами і наведіть приклад держав з відповідним підходом до управління.

3. Еволюція трактування проблеми продуктивності та ефективності державного управління.

4. Який характер взаємозв'язку політики і

державного управління?

5. Чи можна повністю відокремити політику від державного управління?

6. Яка роль людського фактора в підвищенні ефективності державного управління? Наведіть приклади.

7. Визначити проблеми, що виникають в процесі оцінки продуктивності і ефективності державного управління.

8. Яким чином можна виміряти всі види ефективності. Вивчити практику зарубіжних країн і привести приклади.

9. Розкрийте сутність соціальної ефективності: принципи, показники, оцінка.

10. Порівняльний аналіз методик міжнародних показників оцінки ефективності державного управління.

11. Порівняльний аналіз національних методик показників оцінки ефективності державного управління.

12. Розробити нову концепцію оцінки діяльності державної і муніципальної влади.

13. Розробити систему показників оцінки ефективності державного (муніципального) управління з урахуванням напрямків і заходів адміністративної реформи.

14. Розробити / вдосконалити методику оцінки ефективності діяльності державної і муніципальної влади.

15. Які відмінності в діяльності й оцінки ефективності в державних і приватних організаціях?

16. Які існують методи, засоби і програми підвищення продуктивності і ефективності державного і муніципального управління?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бабінова О. Проблеми оцінки якості та ефективності діяльності органів місцевої влади /

О. Бабінова [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.niss.gov.ua/Monitor/September/6.htm>

2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод., допов. та CD)/ Уклад. і голов. ред. В.Т.Бусел. – К.; Ірпінь: ВТФ «Перун», 2007. – 1736 с.

3. Держава у XXI сторіччі: Випуск 2. Частина 2. Microsoft: рішення для місцевих та регіональних органів виконавчої влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
<http://www.microsoft.com/Ukraine/Government/Newsletters/IT/Part2/Solutions/Default.msp>

4. Кузьмін О. Індикатори в системі управління підприємством / О. Кузьмін, О. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.nalogovnet.com/stat_st.php?x=234

5. Про запровадження результативних показників, що характеризують виконання бюджетних програм: Наказ Міністерства фінансів України від 08.08.2002 № 621

6. Нили Энди, Адамс Крис, Кеннерли Майк. Призма ефективности: карта сбалансированных показателей для измерения успеха в бизнесе и управлении им / Нили Энди, Адамс Крис, Кеннерли Майк // Пер. а англ. - Днепропетровск: Баланс-клуб, 2003. – 400 с.

7. Пахтусова І.В. Оцінка рівня ефективності управлінської діяльності органів місцевого самоврядування в Україні / І.В.Пахтусов [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.confcontact.com/2007mart/2_pahtus.htm

8. Поляк О.В. Механізми надання управлінських послуг органами влади/ О.В.Поляк [Електронний ресурс]. – Режим доступу:
http://www.oda.cv.ua/index.php?option=com_content&task=view&id=339&Itemid=59

9. Приходченко Л. Ефективність державного управління: критерії і підходи до оцінювання /

Приходченко Л. // Теорія та практика державного управління. Зб. наук. праць. – Вип. 3 (15). – Х.: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2006. – С. 139 – 146

10. Приходченко Л. Забезпечення ефективності системи органів публічної влади: питання формулювання та вимірювання цілей / Приходченко Л. // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. Вип. 2 (34) – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2008. – С. 23 – 32

11. Приходченко Л. Щодо сутності поняття «ефективність» в системі демократичного врядування / Приходченко Л. // Актуальні проблеми державного управління: Збірник наукових праць ОРІДУ. Вип. 3 (31) – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2007. – С. 57–65

12. Реалізація галузевих стратегій розвитку: програмно-цільовий метод Практичний посібник для розпорядників коштів міських бюджетів (Видання перероблене та оновлене) / Проект «Реформа місцевих бюджетів в Україні», RTI International. – К.: 2008. – 123 с.

13. Деякі питання оцінювання роботи центральних і місцевих органів виконавчої влади щодо залучення інвестицій, здійснення заходів з поліпшення інвестиційного клімату, проведення моніторингу умов інвестиційної діяльності та стану роботи із зверненнями інвесторів: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 грудня 2003 року № 779 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

14. Про схвалення Концепції застосування програмно-цільового методу в бюджетному процесі: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 14.09.2002 №538 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi>

15. Функціональний огляд, як аналітична методика оцінки ефективності управлінської діяльності: Доповідь Н. Маннінга і Н. Парісона «Модернізація федеральної

державної служби. Методика проведення функціональних оглядів» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: www.academia.org.ua

16. Шкворець Ю.Ф. Критерії та показники оцінки ефективності програмно-цільового фінансування центральних органів управління з питань науки, інноваційної діяльності й освіти / Шкворець Ю. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: iee.org.ua/files/alushta/06-shkvoreckryteryu_ta_pokaznyku.pdf

17. D.Norton, R.Kaplan "Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System", Harvard Business Review, January- February 1996.

2.6. Антикорупційна політика у сфері публічного адміністрування

В умовах сьогодення все зрозумілішим стає те, що основним чинником, який перешкоджає соціальному та економічному розвитку України, є корумпованість державного апарату та українського суспільства в цілому. Корупція не лише негативно впливає на темпи розвитку економіки держави, але й на систему державного управління та суспільні відносини.

Особливості корупційних процесів та антикорупційної діяльності в Україні – це цілий комплекс питань, які потребують ґрунтовного дослідження. На шляху до реалізації зазначеного завдання зроблено чимало кроків: прийнято нове антикорупційне законодавство, низку нормативно-правових актів, спрямованих на запобігання та протидію корупції; ведеться постійний діалог Української держави зі світовою спільнотою щодо вироблення ефективних механізмів протидії та подолання корупції; здійснюються наукові дослідження з питань запобігання корупції та боротьби з нею; формується

публіцистика антикорупційного характеру. Незважаючи на це, корупція продовжує залишатися для українського суспільства однією із нагальних проблем, а завдання з ефективної протидії останній постійно ставляться перед правоохоронними органами.

Корупція – це соціальне явище, яке бере витoki у далекому минулому людства. Від античної доби й до сьогодні актуальною залишається проблема контролю з боку держави за особами та групами осіб, які ставлять власні інтереси вище за суспільні. З появою чиновництва корупція набула масштабних розмірів.

В цілому, корупція є складним та негативним явищем, яке перетворилося у глобальну проблему не тільки для України, але й для світового співтовариства в цілому. Зазначене зумовлено динамічними темпами поширення її у світі та відсутністю адекватних засобів протидії. Зважаючи на викладене, корупція стала однією з головних загроз для розвитку багатьох країн, оскільки вона заважає належному функціонуванню державних інститутів, охоплюючи як загально-соціальне, так і правове поле життєдіяльності суспільства.

Соціальна природа вищевказаного негативного явища полягає у тому, що державний апарат у процесі свого розвитку поступово стає особливою сукупністю людей, відокремлених від інших внаслідок специфічності їх соціального стану, що виражається у наділенні його представників владними повноваженнями публічного характеру. У зв'язку з цим, виникають особливі інтереси, що відрізняються за своїм змістом і спрямованістю від інтересів усіх інших членів суспільства. Це спричиняє “корозію” політичних інститутів і владних структур державного апарату, що і породжує у певній категорії службовців солідарність у досягненні групової або особистої винагороди.

В українському суспільстві термін “корупція” почали широко вживати починаючи з середини 90-х років минулого століття. За останні десять років практично жоден документ, що характеризує соціально-економічну і політичну ситуацію в Україні та стан злочинності, не обходиться без згадування корупції. Майже щодня у центральних і регіональних ЗМІ оприлюднюються матеріали, в яких наводяться конкретні факти корупційної поведінки державних службовців та інших посадових осіб. Зазначені дії дезорієнтують суспільство, породжують синдром відчуження громадян від державного апарату і формують передумови до сприйняття корупції як явища, що може та повинно існувати в повсякденному житті.

Аналіз використання терміну “корупція” в юридичній літературі засвідчує, що вченими висловлюється широке розмаїття думок щодо розуміння суті вказаного явища. При цьому, інколи висловлюються не лише надзвичайно загальні та нечіткі формулювання, а й такі, що виключають одне одного.

В цілому походження терміну корупція пов’язують з латинським словом “corruption”, що тлумачиться як “підкуп”, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб. У відповідності до положень чинного законодавства, *корупція* – це використання суб’єктом відповідальності за корупційні правопорушення наданих йому службових повноважень чи пов’язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди суб’єкту відповідальності за корупційні правопорушення, або на його вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою його схвалення до протиправного використання наданих їй службових

повноважень чи пов'язаних з ними можливостей.

На думку більшості правників, *корупції в Україні притаманні специфічні риси*, які відрізняють її від аналогічних протиправних діянь, що вчиняються на території розвинених Європейських країн. На нашу думку, без виявлення та ґрунтовного аналізу зазначених особливостей не можливо розробити дієву систему адекватних заходів протидії останній. Як зазначив О. Костенко, *корупція в Україні – це корупція кризового типу*. Вказаний тип корупції полягає в тому, що це корупція, яка:

- породжується кризою сучасного українського суспільства (*а не лише недосконалістю кримінальної юстиції*);

- здатна поглиблювати кризові явища, маючи властивість зводити нанівець будь-які політичні, економічні, правові, моральні реформи в Україні.

Саме в останньому полягає її загроза для національної безпеки України. Тобто, корупція в умовах сьогодення стала політичною, економічною та соціальною проблемою № 1.

Криза українського суспільства – це наслідок кризи соціальної культури громадян, яка включає в себе, зокрема, політичну, економічну, правову та моральну культуру. Існує наступна закономірність: “Яка соціальна культура громадян – таке й суспільне життя”. Отже, корупція кризового типу, що вразила сучасну Україну, має своїм фундаментом значний прошарок громадян, позбавлених належної соціальної культури і тому уражених сваволею та ілюзіями, що проявляються у вигляді корупції. Саме відсутність у громадян належної політичної, економічної, правової та моральної культури, якою володіють, наприклад, громадяни Німеччини чи Швеції, є живильним середовищем для корупції кризового

типу в Україні сьогодні. Така корупція являє собою основну загрозу українській нації, зокрема політичним, економічним, правовим, моральним та культурним засадам її розвитку.

Зважаючи на реалії сьогодення, більшість громадян звикли до того, що значна частина соціально-економічних та політичних благ, які закріплені в національному законодавстві, є недосяжною для пересічного загалу. Виходячи з положень Основного Закону України – Конституції, громадянам гарантується право на безкоштовну освіту, медицину, забезпеченням житлом тощо.

Зокрема, в ст. 49 Конституції України зазначається про те, що у державних і комунальних закладах охорони здоров'я медична допомога надається безкоштовно. Разом з тим, систематичне недофінансування галузі призводить до того, що пацієнти змушені сплачувати різноманітні “благодійні внески” (як офіційно, так і ні), тобто вказана норма, на жаль, є “мертвою”. Більше того, наразі планується законодавчо закріпити вказану норму під виглядом т.зв. медичної реформи.

Тому, можна прийти до висновку, що формальне закріплення можливостей у поєднанні з відсутністю ефективного механізму їх реалізації є чинником, що створює умови для поширення корупції.

Що ж до інших причин виникнення корупції, то до них відносять:

- низьку правову культуру громадян (частина населення вважає хабарництво загальноприйнятною нормою поведінки);
- наявність нормативно-правових актів, що містять суперечливі норми, які неможливо однозначно трактувати;
- відсутність ефективної превентивної функції покарання для “хабарників”.

Одним із найбільш ефективних способів антикорупційної діяльності є впровадження принципу, згідно з яким чесна кар'єра на державній службі має стати розумним і свідомим вибором для кваліфікованих, професійно підготовлених осіб. Вельми важливим у цьому разі є контроль за тим, щоб ті, хто обрав шлях служіння народові, дотримувалися положень присяги держслужбовця, а для тих, від кого залежить прийняття рішень та призначення на посади, ця діяльність не стала додатковим прибутком (як це досить часто трапляється на практиці).

На жаль, в Україні очікуваний дохід потенційного корупціонера перевищує негативні наслідки, які його ймовірно очікують у разі притягнення до відповідальності.

В цьому контексті важко не погодитися з Гері Беккером (американський економіст, нобелівський лауреат), який зазначав, що логіка є простою: вкрадеш – відрубують руку; з вкраденим добре – але без руки гірше; сьогодні не відтяли – завтра точно відітнуть.

- значну чисельність чиновницького апарату, який подекуди дублює повноваження один одного;

Наприклад, у структурі Служби безпеки України продовжує функціонувати спецпідрозділ по боротьбі з корупцією та організованою злочинністю (Головне управління БКОЗ), яке у відповідності до чинного антикорупційного законодавства не є суб'єктом протидії вказаному протиправному явищу.

- складна процедура взаємодії між державним апаратом та суспільством;

- відсутність належного рівня компенсації за працю для службовців;

Основним мотиваційним базисом корупції є матеріальний. Неодмінним атрибутом висококваліфікованого державного апарату, в якого буде

відсутня спокуса перетворювати свою діяльність на бізнес, є високий рівень компенсації за працю.

- *несвоєчасність виконання службовцями покладених на них функціональних обов'язків* (зважаючи на реалії сьогодення, вирішення конкретного питання окремого громадянина може тривати місяцями або навіть роками) тощо.

Корупція призводить до дезорганізації державного апарату, підриває організаційні основи влади, є перешкодою на шляху соціально-економічних перетворень, що здійснюються у нашій країні. Вона *сприяє виникненню і розвитку цілого ряду негативних явищ і процесів*, серед яких слід насамперед виділити:

- порушення механізму ринкової економіки, оскільки розвиваються монополії в найбільших рентабельних галузях економіки;

- неналежне виконання державного бюджету, що веде до порушення при формуванні державних замовлень, виділенні кредитів, розподілі трансфертів, що перешкоджає реалізації заходів, спрямованих на боротьбу з корупцією;

- перерозподіл доходів, які збагачують корупціонерів, у тому числі в інтересах олігархічних кланів на шкоду іншим членам суспільства, зростання впливу олігархічних угруповань на державний механізм;

- зниження податкових надходжень у державний бюджет;

- відтік капіталу за кордон;

- деформація цінностей, подвійні стандарти поведіння, зростання соціальної напруги в суспільстві, формування у свідомості громадян уявлення про беззахисність перед корупцією, посилення правового нігілізму, невіру в можливість вирішення службових, життєвих та інших проблемних питань законними

засобами та способами тощо.

Складність проблеми боротьби з корупцією полягає в реальній можливості корумпованих структур та конкретних осіб, що мають владу і повноваження, перешкоджати намаганням проникнути у сфери їх кримінальної діяльності, а також у неготовності правоохоронних органів та політичних сил суспільства до безкомпромісної боротьби з корупцією.

Проаналізувавши положення чинних нормативно-правових актів у сфері протидії корупції, можливо констатувати, що видами корупційних діянь є:

- *хабарництво*: отримання особою в будь-якому вигляді винагороди (*хабара*) за виконання чи невиконання в інтересах того, хто дає хабара, чи в інтересах третьої особи будь-якої дії з використанням наданої їй влади чи службового становища;

- *розкрадання*: умисне незаконне обернення певним способом чужого майна на свою користь або користь інших осіб із корисливих мотивів з використанням посадового становища;

- *шахрайство*: поведінка, націлена на обман або введення в оману приватної або юридичної особи з метою особистої вигоди або вигоди третьої сторони;

- *вимагання*: примушування приватної або юридичної особи сплатити гроші або надати інші цінності в обмін на певні дії або бездіяльність;

- *зловживання*: владою або посадовим становищем, перевищення влади або посадових повноважень та інші посадові злочини, що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб;

- *кумівство*: перевага у наданні грошових коштів або іншого майна, переваг, пільг, послуг, нематеріальних активів наблизеним особам, родичам та ін.

- *інше*: використання інформації, одержаної під час виконання посадових обов'язків, у корисливих чи інших особистих інтересах, необґрунтована відмова у наданні відповідної інформації, несвоєчасне її надання, надання недостовірної чи неповної службової інформації; неправомірне втручання з використанням посадового становища у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою перешкоджання виконанню ними своїх повноважень чи домагання прийняття неправомірного рішення.

Корупційні діяння можуть бути вчинені також в інших формах, у тому числі в таких, що потребують додаткового визначення законодавством.

Щодо їх *ознак*, то до них відносять:

- безпосереднє заподіяння шкоди авторитету чи іншим охоронюваним законом інтересам держави;

- наявність у особи умислу на вчинення дій (*бездіяльність*), які об'єктивно завдають шкоду охоронюваним законом інтересам держави;

- використання особою свого становища всупереч інтересам держави;

- корислива мета або інша зацікавленість особи;

- незаконне одержання особою благ (*матеріальних та нематеріальних*), послуг, переваг.

Беручи до уваги зазначене, виникає риторичне питання: “Як все ж таки подолати корупцію?”.

Протягом останнього часу в Україні для досягнення окреслених цілей створено нові органи. Зокрема: Національне антикорупційне бюро України, Спеціалізовану антикорупційну прокуратуру, Національне агентство з питань запобігання корупції тощо, а також прийнято низку нормативно-правових актів, а саме: ”Про запобігання корупції”, “Про засади антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-

2017 роки”, “Про очищення влади”, “Про Національне антикорупційне бюро України”, “Про прокуратуру”, “Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки, громадської безпеки та корупційні злочини”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо забезпечення діяльності Національного антикорупційного бюро України та Національного агентства з питань запобігання корупції” тощо.

Усього в Україні за часів незалежності було прийнято понад 100 правових актів, які були присвячені вирішенню проблем корупції. Разом із тим, зазначене не свідчить про те, що в нашій державі була створена досконала система антикорупційного законодавства. Вказані акти приймалися у різний час, різними органами, з різною метою, причому більша частина з них – за відсутності єдиної науково обґрунтованої концепції боротьби з корупцією.

На думку науковців, нове антикорупційне законодавство покликано регулювати конфлікти інтересів державних чиновників і кримінальну відповідальність за недостовірне декларування, дорогі подарунки тощо. Проте, нові правила по боротьбі з корупцією спричинили мінімальний вплив на рівень шахрайства в політичних колах через слабе верховенство закону і неможливість його адекватного застосування.

Викладене вище уявлення про особливість корупції в Україні, як корупції кризового типу, що вражає не лише державу, а й громадянське суспільство, обумовлює те, що для ефективної протидії корупції в Україні має бути розроблена адекватна технологія протидії саме цьому типу корупції (а не корупції взагалі). І тут варто враховувати досвід успішного подолання корупції кризового типу, який вже напрацьований світовою спільнотою. Зокрема, це

стосується технології протидії корупції кризового типу, використаної Ф. Рузвельтом в рамках так званого “Нового курсу”, який був застосований для виведення США із стану Великої депресії 1929-1933 р.

Протидія корупції ґрунтується на таких основних принципах: верховенства права; законності, системності; комплексності; об’єктивності; практичної спрямованості та радикальності заходів; наукової обґрунтованості; економічної доцільності; взаємодії владних структур з інститутами суспільства і населенням; оптимальності та ефективності; об’єктивності.

Однак, до цього часу подібний підхід в Україні відсутній. Діяльність в сфері протидії корупції, на жаль, в переважній більшості зводиться до змін у профільному законодавстві (під виглядом його вдосконалення) і хаотичних дій, направлених на вдосконалення діяльності правоохоронних органів.

Одним із способів протидії корупції є існування інституту юридичної відповідальності за вчинення корупційних діянь.

Зокрема, за вчинення корупційних правопорушень винні особи можуть притягатися до *наступних видів юридичної відповідальності*:

- кримінальної;
- адміністративної;
- цивільно-правової;
- дисциплінарної.

Відомості про осіб, яких притягнуто до відповідальності за вчинення корупційних правопорушень, у триденний строк з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили, притягнення до цивільно-правової відповідальності, накладення дисциплінарного стягнення заносяться до Єдиного державного реєстру осіб, які вчинили корупційні правопорушення, що формується та

ведеться Міністерством юстиції України.

*Загальна характеристика видів юридичної
відповідальності*

- *Дисциплінарна відповідальність* – вид юридичної відповідальності, що полягає у накладанні санкцій на винного у порушенні трудової дисципліни і службових обов'язків суб'єкта.

- *Цивільно-правова відповідальність* – вид юридичної відповідальності, що настає внаслідок правопорушення в цивільно-правовій сфері (договірних зобов'язань, заподіяння позадоговірної майнової шкоди, порушення особистих майнових та, у деяких випадках, немайнових прав (честі, гідності, авторських прав тощо).

- *Адміністративна відповідальність* – вид юридичної відповідальності, що передбачає покладення адміністративних стягнень на порушників загальнообов'язкових правил поведінки, які діють в різних сферах суспільного життя і відповідальність за порушення яких передбачена в КУпАП.

- *Кримінальна відповідальність* – вид юридичної відповідальності, що настає за вчинення злочину й полягає у застосуванні до фізичних осіб, винних у його вчиненні, одного з видів кримінального покарання, передбаченого КК України.

Спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції є:

- *Органи прокуратури* – єдина централізована система органів державної влади, які відповідно до Конституції та законів України здійснюють обвинувальну, представницьку, контрольно-наглядову та інші функції в державі.

- *Органи Національної поліції* – структурний елемент системи правоохоронних органів, які служать суспільству шляхом забезпечення охорони прав і свобод

людини, протидії злочинності, підтримання публічного порядку та громадської безпеки тощо.

- *Національне антикорупційне бюро України* – державний правоохоронний орган, на який покладається попередження, виявлення, припинення, розслідування та розкриття корупційних правопорушень, віднесених до його підслідності, а також запобігання вчиненню нових.

- *Національне агентство з питань запобігання корупції* – центральний орган виконавчої влади зі спеціальним статусом, який забезпечує формування та реалізує державну антикорупційну політику.

Коли мова йде про таку категорію посадових осіб як “державні службовці”, то, як свідчить статистика, одним із найбільш частих видів корупційних проявів є конфлікт інтересів.

Конфлікт інтересів – ситуація, за якої службова особа, виконуючи свої обов’язки має приватний інтерес (*особисту зацікавленість*), який хоча і не обов’язково призводить до прийняття неправомірного рішення або вчинення неправомірного діяння, але здатний до цього призвести.

Види конфлікту інтересів:

1. *Реальний конфлікт інтересів* – суперечність між приватним інтересом особи та її службовими чи представницькими повноваженнями, що впливає на об’єктивність або неупередженість прийняття рішень, або на вчинення чи не вчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

Структура реального інтересу:

- приватний інтерес – будь-який майновий чи немайновий інтерес особи, у тому числі зумовлений особистими, сімейними, дружніми чи іншими позаслужбовими стосунками з фізичними чи юридичними особами, у тому числі ті, що виникають у зв’язку з

членством або діяльністю в громадських, політичних, релігійних чи інших організаціях.

При наданні зазначеного визначення законодавцем використано словосполучення “у тому числі”, тобто у дефініції окреслено лише найбільш типові форми стосунків, які можуть зумовлювати наявність майнового чи немайнового інтересу, а отже їх перелік не є вичерпним.

Кожен службовець при виконанні своїх повноважень повинен брати до уваги увесь спектр своїх не лише правових (юридичних), а й соціальних (приватних) відносин, які зумовлюють виникнення майнового чи немайнового інтересу.

- службове чи представницьке повноваження

Як правило, коло службових повноважень наводиться у посадових інструкціях, трудових договорах, рідше дорученнях тощо. Водночас необхідно пам'ятати, що вказані документи визначають лише безпосередні повноваження конкретного службовця, в той час, як законом або іншим нормативно-правовим актом може додатково визначатися коло як безпосередніх, так і загальнослужбових повноважень, що повинні братися до уваги при розгляді питання про наявність чи відсутність конфлікту інтересів. Перелік представницьких повноважень розкривається також у відповідних законах, що визначають правовий статус наділених ними осіб.

- протиріччя між зазначеним інтересом та повноваженнями, що впливає на об'єктивність або неупередженість рішення чи діяння службової особи

Наявність протиріччя встановлюється в кожному окремому випадку виконання доручення, розгляду листа тощо, шляхом порівняння повноважень та існуючого у особи приватного інтересу із подальшим визначенням можливості (неможливості) такого інтересу вплинути на об'єктивність прийняття рішення, вчинення діяння служб.

особою.

Конфлікт інтересів існуватиме у всіх випадках, коли у особи є приватний інтерес, здатний вплинути на об'єктивність рішення. Навіть тоді, коли прийняті нею рішення за наявності приватного інтересу є неупередженими. У цьому випадку буде мати місце втрата суспільної довіри до службової особи та органу влади, в якому вона працює.

2. *Потенційний конфлікт інтересів* – наявність у особи приватного інтересу у сфері, в якій вона виконує свої службові чи представницькі повноваження, що може вплинути на об'єктивність або неупередженість прийняття нею рішень, або на вчинення чи невчинення дій під час виконання зазначених повноважень.

При потенційному конфлікті суперечність між приватним інтересом і службовими повноваженнями існує так само, як при реальному, різниця ж полягає в тому, що у випадку потенційного конфлікту приватний інтерес може вплинути на об'єктивність прийняття службовцем рішення чи вчинення діянь лише в майбутньому при настанні певних обставин.

Фактично йдеться про різний проміжок часу виникнення та відповідно виявлення конфлікту інтересів, що дозволяє запобігти на більш ранній стадії прийняттю неправомірних рішень чи вчиненню діянь.

З моменту, коли суб'єкт відповідальності за корупційні діяння дізнався (повинен був дізнатися) про наявність у нього реального чи потенційного конфлікту інтересів, він зобов'язаний:

1. Повідомити не пізніше наступного робочого дня безпосереднього керівника, а якщо особа перебуває на посаді, яка не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника або в колегіальному органі – Національне агентство чи інший визначений законом орган, під час

виконання повноважень у якому виник конфлікт інтересів.

Хоча ЗУ №1700-VII прямо не вказує на форму такого повідомлення, рекомендується робити повідомлення у письмовій формі, адже по-перше, це є документальним підтвердженням того, що особа дійсно повідомила про наявність конфлікту інтересів, а по-друге, це дає можливість керівнику детально проаналізувати ситуацію із тим, щоб визначитись із оптимальним способом врегулювання наявного конфлікту інтересів.

Крім того, особі, яка перебуває на посаді, що не передбачає наявності у неї безпосереднього керівника або в колегіальному органі, і повідомила Національне агентство про наявність у неї реального, потенційного конфлікту інтересів, слід звернути увагу на положення абзацу 2 ч. 3 ст. 28 ЗУ №1700-VII, згідно яких Національне агентство упродовж семи робочих днів зобов'язане роз'яснити такій особі порядок її дій щодо врегулювання конфлікту інтересів.

2. Не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів

Дотримуватись вказаного правила рекомендується аж до моменту отримання повідомлення від керівника або ж відповіді Національного агентства чи іншого визначеного законом органу про обраний ними спосіб врегулювання конфлікту інтересів. Після цього, слід діяти у суворій відповідності до визначеного вказаними суб'єктами способу врегулювання конфлікту інтересів.

3. Вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів

В контексті цієї вимоги варто брати до уваги положення ч. 2 ст. 29 ЗУ №1700-VII, згідно яких особи із реальним чи потенційним конфліктом інтересів можуть самостійно вжити заходів щодо його врегулювання шляхом позбавлення відповідного приватного інтересу з

наданням підтверджуючих це документів безпосередньому керівнику або керівнику органу, до повноважень якого належить звільнення/ініціювання звільнення з посади.

При цьому, оскільки Закон вимагає, щоб таке позбавлення інтересу виключало будь-яку можливість його приховування, рекомендується скористатися правом самостійного врегулювання конфлікту інтересів лише у випадках впевненості, що обраний спосіб є достатнім і повністю гарантує його врегулювання.

Прикладами самостійного врегулювання конфлікту інтересів можуть бути: відмова (продаж, передача в довірче управління) від корпоративних прав, які є причиною виникнення конфлікту інтересів або ж самовідвід при розгляді якогось питання.

4. У випадку існування в особи сумнівів щодо наявності в неї конфлікту інтересів, вона зобов'язана звернутися за роз'ясненнями до територіального органу Національного агентства з питань запобігання корупції

У разі ж, якщо особа не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона діє відповідно до вимог, передбачених у розділі V ЗУ №1700-VII.

Якщо особа отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, вона звільняється від відповідальності, якщо у діях, щодо яких вона зверталася за роз'ясненням, пізніше було виявлено конфлікт інтересів.

Звернення до територіального органу Національного агентства не звільняє особу від обов'язків:

- повідомити безпосереднього керівника про конфлікт інтересів;
- не вчиняти дій і не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів.

Особа, яка звернулася до територіального органу Національного агентства і не отримала підтвердження про відсутність конфлікту інтересів, повинна діяти відповідно

до вимог, передбачених у розділі V ЗУ №1700-VII, тобто у відповідності до способу врегулювання конфлікту інтересів, визначеного її керівником.

Алгоритм дій керівника у зв'язку зі встановленням наявності конфлікту інтересів

1. Отримання повідомлення про конфлікт інтересів

Повідомлення про конфлікт інтересів може бути отримано не тільки від працівника у якого він виник, а й від викривача, громадської організації, ЗМІ тощо.

2. Прийняття протягом двох робочих днів після отримання повідомлення про наявність у підлеглої йому особи реального чи потенційного конфлікту інтересів рішення щодо врегулювання конфлікту інтересів та повідомлення про це відповідної особи.

Стосується виключно випадків, коли особа вчасно повідомила про конфлікт інтересів, адже в інших випадках повинні вживатися заходи не щодо врегулювання конфлікту інтересів, а щодо притягнення особи до відповідальності.

Способи врегулювання конфлікту інтересів

Способи врегулювання конфлікту інтересів керівником:

- усунення особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті в умовах реального чи потенційного конфлікту інтересів;
- обмеження доступу особи до певної інформації;
- застосування зовнішнього контролю за виконанням особою відповідного завдання, вчиненням нею певних дій чи прийняття рішень;
- перегляду обсягу службових повноважень особи;
- переміщення на іншу посаду, звільнення особи.

Кожен із зазначених заходів має свою специфіку, адже може обиратися в залежності від низки умов:

- а) виду конфлікту інтересів (потенційний або реальний);

б) характеру конфлікту інтересів (постійний або тимчасовий);

в) суб'єкта прийняття рішення про його застосування (безпосередній керівник та/або керівник відповідного органу, підприємства, установи, організації);

г) наявності(відсутності) альтернативних заходів врегулювання;

д) наявності(відсутності) згоди особи на застосування заходу.

Усунення від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті

Усунення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті здійснюється:

– при наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;

– якщо конфлікт інтересів не має постійного характеру;

– за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;

– за умови можливості залучення до прийняття такого рішення або вчинення відповідних дій іншим працівником відповідного органу, підприємства, установи, організації.

Застосування цього заходу (як і усіх інших), виходячи зі змісту положень Закону можливе лише за наявності сукупності всіх перелічених в ньому умов.

Таким чином, вважаємо, що якщо будь-яка з умов відсутня – захід врегулювання конфлікту інтересів застосовувати не можливо. Наприклад, якщо в органі на підприємстві, в установі чи організації не буде

визначено працівника, який би міг бути залучений до прийняття рішення чи вчинення відповідної дії, то цей вид заходу не може бути застосований.

Важливо також зауважити, що при застосуванні цього заходу залучення до прийняття рішення або вчинення відповідних дій інших працівників, як і усунення працівника відповідного органу, підприємства, установи, організації здійснюється за рішенням керівника органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа.

Обмеження доступу до інформації

– при наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;

– якщо конфлікт інтересів має постійний характер;

– за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;

– за можливості продовження належного виконання особою повноважень на посаді за умови такого обмеження.

Перегляд обсягу службових повноважень

Перегляд обсягу службових повноважень особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи здійснюється:

– при наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів;

– якщо конфлікт інтересів має постійний характер, пов'язаний з конкретним повноваженням особи;

– за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації або відповідного структурного підрозділу, в якому працює особа;

– за можливості продовження належного виконання нею службових завдань у разі такого перегляду і можливості наділення відповідними повноваженнями іншого працівника.

Специфіка даного виду полягає в тому, що його застосування пов'язано із випадком, коли робота особи постійно пов'язана із певними одним і тим самими видом інформації.

При цьому така особа має приватний інтерес щодо цієї інформації, що створює загрозу її витоку або прийняттю упереджених рішень. Наприклад, особа має доступ до інформації про фінансові операції комерційних банків, при цьому близька їй особа є головою правління одного із них.

Очевидно, що в такому випадку, наприклад, разове усунення від виконання завдання чи здійснення повноваження під контролем не будуть достатніми заходами. В той же час, обмеження доступу до інформації або ж перегляд обсягу службових повноважень може бути достатнім для врегулювання конфлікту інтересів.

При розгляді питання про застосування цього заходу, окрім вже наведених обов'язкових умов, важливо враховувати, що у випадках, коли перегляд обсягу повноважень призводитиме до істотної зміни умов праці або свідчитиме про “фактичне переведення” особи на нижчу посаду, цей захід вважається недопустимим. У такому випадку варто обирати інший захід врегулювання конфлікту інтересів.

Здійснення повноважень під зовнішнім контролем

Форми зовнішнього контролю (повинні вказуватись керівником у рішенні про обрання зазначеного виду заходу).

– перевірка працівником, визначеним керівником органу, підприємства, установи, організації, стану та результатів виконання особою завдання, вчинення нею дій, змісту рішень чи проектів рішень, що приймаються або розробляються особою або відповідним колегіальним органом з питань,

– виконання особою завдання, вчинення нею дій, розгляд справ, підготовка та прийняття нею рішень у присутності визначеного керівником органу працівника

– участь уповноваженої особи Національного агентства в роботі колегіального органу в статусі спостерігача без права голосу

Переведення, звільнення особи у зв'язку з наявністю конфлікту інтересів. Переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи на іншу посаду здійснюється:

– при наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів

– якщо конфлікт інтересів має постійний характер

– за рішенням керівника відповідного органу, підприємства, установи, організації

– якщо конфлікт не може бути врегульований шляхом усунення такої особи від виконання завдання, вчинення дій, прийняття рішення чи участі в його прийнятті, обмеження її доступу до інформації, перегляду її повноважень та функцій, позбавлення приватного інтересу

– за наявності вакантної посади, яка за своїми характеристиками відповідає особистим та професійним якостям особи

– за наявності згоди на переведення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи

Звільнення особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, прирівняної до неї особи на іншу посаду здійснюється:

– при наявності реального чи потенційного конфлікту інтересів

– якщо конфлікт інтересів має постійний характер

– реалізується лише керівником, який уповноважений працевлаштовувати та/або звільняти

– не може бути врегульований в будь-який інший спосіб

– за відсутності згоди на переведення або на позбавлення приватного інтересу.

Переведення або звільнення особи є найбільш суворими способами врегулювання конфлікту інтересів керівником. Можуть застосовуватись лише у випадках, коли конфлікт інтересів має постійний характер та жоден із більш м'яких способів неможливо здійснити.

Підсумовуючи вищевикладене, можна прийти до висновку про те, що корупція особливу загрозу для української державності становить безпосередньо в даний час, адже нестабільна економічна та політична ситуація в державі, а, насамперед, діяльність терористичних сепаратистських рухів на сході України, створюють передумови для її поширення. Вважається, що дієво протидіяти вищевказаному негативному явищу вдасться лише тоді, коли заходи з його подолання будуть розроблятися саме для тієї форми корупції, яка існує безпосередньо в Україні, а не в цілому. При цьому, першочергові кроки у вищевказаному напрямку необхідно спрямувати на створення “антикорупційної юстиції”, яка передбачатиме функціонування дієвої системи органів, пристосованих до виконання функції з розслідування корупційних злочинів, що будуть на

законодавчому рівні наділені необхідними повноваження з реальним механізмом їх реалізації, а також матимуть належне фінансове, технічне, експертне та інше забезпечення.

А на останок вважаємо за доцільне акцентувати увагу на *практичних порадах з питань запобігання та протидії корупції*:

- станьте прикладом для інших, демонструйте своєю поведінкою, що Ви не будете терпіти і підтримувати корупцію;

- негайно припиняйте спроби вчинення корупційних діянь і невідкладно повідомляйте про такі спроби безпосередньому керівництву та уповноваженим особам з питань запобігання та протидії корупції;

- чітко розділяйте службову та приватну сфери у своєму житті. Перевіряйте, чи не має конфлікту інтересів між вашими службовими обов'язками та особистими інтересами;

- вдосконалюйте свої знання з питань антикорупційної політики держави;

- працюйте таким чином, щоб Вашу роботу можна було б в будь-який момент перевірити;

- якщо у Вас з'являється відчуття, що Вас хочуть попросити про послугу, яка суперечить Вашим обов'язкам, покличете когось із своїх колег у якості свідка;

- у разі причетності до корупційних діянь, необхідно вжити невідкладних заходів із їх припинення (звільніться від постійного страху перед відкриттям; відкрийте інформацію самі – це пом'якшить відповідальність).

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

ТЕСТ

на наявність реального та потенційного конфлікту
інтересів

Питання	Пояснення до змісту відповіді
Якими службовими, представницькими повноваженнями Ви наділені?	У відповіді службова особа вказує перелік своїх повноважень (для з'ясування див.: посадову інструкцію, трудовий договір, закон тощо).
Які саме службові, представницькі повноваження будуть реалізовуватись при виконанні конкретного доручення, надання відповіді на запит, здійснення контрольного заходу тощо?	У відповіді службова особа обирає конкретні повноваження із переліку у відповіді на питання 1, які будуть реалізовуватись при виконанні доручення.
Чи наявні приватні інтереси та чи впливають вони на об'єктивність прийняття рішення чи вчинення діяння?	У відповіді службова особа вказує: – приватні інтереси, що існують на даний час (визначає їх характер, встановлює які саме відносини їх зумовлюють); – аргументи щодо очевидності впливу приватного інтересу (можливість отримати вигоду матеріального, нематеріального характеру); – наслідки, до яких може призводити вплив приватних інтересів.

У випадку наявності відповідей, які свідчать про очевидність впливу – у службової особи наявний реальний конфлікт інтересів. У тому випадку, коли очевидності впливу на даний час немає, однак він може настати за певних умов в майбутньому, то це потенційний конфлікт інтересів (наприклад, службова особа та її близька особа працюють в одному державному органі, не маючи контактів по службі, однак оскільки службова особа наділена повноваженнями щодо проведення аудиту стосовно будь-кого із працівників цього органу, їй може

бути доручено провести аудит роботи і її близької особи. Таким чином, очевидним є висновок про те, що службова особа має потенційний конфлікт інтересів).

У контексті цього тесту важливо розуміти, що вплив приватного інтересу може означати два типи наслідків і обидва свідчитимуть про його наявність:

1. Приватний інтерес не призводить до прийняття службовою особою незаконного рішення чи вчинення неправомірного діяння, проте його ухвалення в умовах реального конфлікту інтересів підриває суспільну довіру до особи та органу, в якому вона працює, та створює умови для повторного виникнення потенційного конфлікту інтересів, який може перетворитися в реальний конфлікт інтересів (наприклад: службова особа тимчасово виконує обов'язки керівника і підписує наказ про преміювання працівників, серед яких є і близька їй особа, проте здійснює це неупереджено, виходячи із конкретних результатів виконаної останньою роботи).

2. Приватний інтерес призводить до прийняття незаконного рішення чи вчинення неправомірного діяння (наприклад: службова особа, відповідальна за проведення тендерних процедур, приймає або сприяє прийняттю необ'єктивного рішення про перемогу в них близької їй особи).

Задачі:

1. Патрульні Андрій та Роман під час чергування о 2-00 помітили біля дороги людину, яка підняла руку і намагалась зупинити службовий автомобіль. Патрульні зупинились і чоловік попросив їх довести його до дому (приблизно 2 км. від місця зупинки), пояснивши це, що почуває себе зле. Патрульні посадили чоловіка до машини і підвезли його. Після того, як він вийшов із машини, патрульні знайшли на задньому сидінні службового автомобіля 100 грн. Як мають діяти Андрій та Роман? Які

правові наслідки дій патрульних? Як мають діяти патрульні в разі виявлення предметів, які можуть вважатися неправомірною вигодою?

2. Державні службовці Іван, Олеся, Надія та Віктор дізналися про те, що через декілька днів їх керівник буде святкувати день народження. Зважаючи на викладене було прийнято рішення зібрати з членів колективу по 100 гривень і придбати начальнику подарунок. Чи можуть вони це зробити? Чи передбачена відповідальність за такі дії? Які правові наслідки зазначених дій?

3. Державні службовці Іван, Олеся, Надія та Віктор дізналися що через декілька днів їх колега – Сергій буде святкувати день народження. Зважаючи на викладене було прийнято рішення зібратися по 1000 гривень і придбати подарунок. Чи можуть вони це зробити? Чи передбачена відповідальність за такі дії? Які правові наслідки їх дій?

4. Державному службовцю Віталію під час його чергової відпустки зателефонував знайомий і запропонував попрацювати з ним на його автомобілі таксистом. Віталій погодився і протягом 3-х тижнів працював таксистом. Чи дозволена така діяльність державному службовцю під час відпустки? Які правові наслідки його дій?

5. Державний службовець Петро під час заповнення декларації вирішив не вносити до цієї декларації інформацію про те, що у власності його дружини є приватний будинок у Тернопільській області вартістю 300 тис. грн. Які наслідки такого рішення? Чи змінилося Ваше рішення, якби вартість житла становила 150 тис. грн., Петро був би не одруженим, а спільно проживав з особою жіночої статі в т.зв. “цивільному шлюбі”?

Питання для самоконтролю:

1. Дайте визначення юридичної відповідальності, назвіть її основні ознаки.

2. Дайте характеристику стадіям юридичної

відповідальності.

3. Що є підставою для настання юридичної відповідальності?

4. Яка відмінність між підставами настання юридичної відповідальності і підставами притягнення до юридичної відповідальності?

5. Які види відповідальності за корупційні правопорушення передбачено чинним законодавством України?

6. Якими нормативно-правовими актами регулюється юридична відповідальність за корупційні правопорушення в Україні?

7. Що змінилося в юридичній відповідальності за вчинення корупційних діянь у зв'язку з прийняттям Закону України "Про запобігання корупції" від 14.10.2014 р. № 1700?

8. Які наслідки тягне за собою притягнення особи до юридичної відповідальності за корупційні правопорушення?

9. Які види відповідальності за корупційні правопорушення передбачено чинним законодавством України?

10. У які групи можна об'єднати суб'єктів відповідальності за корупційні правопорушення? Що між ними спільного?

11. Назвіть обов'язкові ознаки суб'єктивної сторони корупційного правопорушення.

12. Дайте визначення кримінальної відповідальності за злочини, пов'язані з корупцією.

13. Охарактеризуйте злочин як підставу кримінальної відповідальності. У чому особливість злочинів, пов'язаних з корупцією?

14. Які види кримінальних покарань передбачено КК України за злочини, пов'язані з корупцією?

15. Що таке дисциплінарна відповідальність?

Назвіть ознаки спеціальної дисциплінарної відповідальності.

16. Яке діяння визнається дисциплінарним проступком? Дайте характеристику складу дисциплінарного проступку.

17. У чому полягають особливості дисциплінарної відповідальності державних службовців?

18. Дайте визначення цивільно-правової відповідальності. Які функції вона виконує?

19. Дайте характеристику цивільному правопорушенню.

20. Розкрийте склад цивільного правопорушення.

21. Які форми цивільно-правової відповідальності Ви знаєте?

22. Хто є спеціальним суб'єктом цивільно-правової відповідальності?

23. Поняття конфлікту інтересів, як один із видів корупційних проявів?

24. Алгоритм дій працівника у зв'язку із встановленням наявності конфлікту інтересів?

25. Алгоритм дій керівника у зв'язку із встановленням наявності конфлікту інтересів?

26. Способи врегулювання конфлікту інтересів?

27. Загальні засади інституту “Обмеження щодо спільної роботи близьких осіб”?

28. Загальна характеристика інституту “сумісництва та суміщення”?

29. Можливість одержання подарунку суб'єктом декларування зазначеним в ст. 3 ЗУ 1700?

30. Алгоритм дій у разі отримання чи пропозиції отримання неправомірного подарунка?

Для вирішення запропонованих практичних завдань та відповідей на поставлені питання необхідно проаналізувати положення нижчезказаних нормативно-

правових актів антикорупційного законодавства:

Скорочення по тексту	Назва та інші реквізити
№ 285	Ліцензійні умови провадження господарської діяльності з медичної практики, затверджених постановою КМУ № 285 від 02.03.2016 р.
№ 848-VIII	Закону України “Про наукову і науково-технічну діяльність” від 26.11.2015 р. № № 848-VIII
№1380/5	Наказ Міністерства юстиції України від 23 червня 2010 року №1380/5 “Про затвердження Методології проведення антикорупційної експертизи проєктів нормативно-правових актів”.
№1698-VII	Закон України “Про Національне антикорупційне бюро України” від 14 жовтня 2014 року №1698-VII.
№1699-VII	Закон України “Про засади державної антикорупційної політики в Україні (<i>Антикорупційна стратегія</i>) на 2014 – 2017 роки” від 14 жовтня 2014 року №1699-VII.
№1700-VII	Закон України “Про запобігання корупції” від 14 жовтня 2014 року №1700-VII.
№221-VII	Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо приведення національного законодавства у відповідність із стандартами Кримінальної конвенції про боротьбу з корупцією” від 18 квітня 2013 року №221-VII (<i>зміни до ст.ст. 354, 368, 369, 370 КК України</i>).
№224-VII	Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо реалізації державної антикорупційної політики” від 14 травня 2013 року №224-VII.
№265	Постанова Кабінету Міністрів України від 29 квітня 2015 року №265 “Про затвердження Державної програми щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні (<i>Антикорупційної стратегії</i>) на 2015 - 2017 роки”.
№2939-VI	Закон України “Про доступ до публічної інформації” від 13 січня 2011 року №2939-VI.
№3207-VI	Закон України “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо відповідальності за корупційні правопорушення” 7 квітня 2011 року №3207-VI.

№3341-ХІІ	Закон України “Про організаційно-правові основи боротьби з організованою злочинністю” від 30 червня 1993 року №3341-ХІІ.
№3723-ХІІ	Закон України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 року №3723-ХІІ.
№393/96-ВР	Закон України “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 року №393/96-ВР.
№5	Постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002р. № 5 (“Про судову практику у справах про хабарництво”)
№52/394/172 /71/268/60	Інструкція про порядок обліку кримінальних та адміністративних корупційних правопорушень, затверджена спільним наказом Генеральної прокуратури, Міністерства внутрішніх справ, Служби безпеки, Міністерства доходів і зборів, Міністерства оборони і Державної судової адміністрації від 22 квітня 2013 року №52/394/172/71/268/60.
№65	Постанова Кабінету Міністрів України від 11 лютого 2016 року №65 “Про затвердження Правил етичної поведінки державних службовців”.
№950	Постанова Кабінету Міністрів України від 13 червня 2000 р. №950 “Про затвердження Порядку проведення службового розслідування стосовно осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування”.
ГК України	Господарський кодекс України // Офіційний вісник України. – 2003. – № 11. – Ст. 462.
КЗпП	Кодекс законів про працю України : Закон України від 10 грудня 1971 р. № 322-VIII // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1971. – додаток до № 50, ст. 375.
КК України	Кримінальний кодекс України // Відомості Верховної Ради України, 2001, № 25-26, ст. 131.
КПК України	Кримінальний процесуальний кодекс України : Закон України від 13 квітня 2012 р. № 4651-VI // Голос України. – 2012. – № 90-91.
КУ	Конституція України.
КУпАП	Кодекс України про адміністративні правопорушення : Закон України від 07 грудня 1984 р. № 8073-X // Відомості Верховної Ради Української РСР (ВВР). – 1984. – додаток до № 51, ст.1122.
ЦК України	Цивільний кодекс України : Закон України від 16 січня 2003 р. № № 435-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003., ст.356.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Битяк Ю. П. Адміністративне право України: [підруч.] / Ю. П. Битяк. – К. : Юрінком Інтер, 2005.
2. Задирака Н. Світовий досвід запобігання та протидії корупції: до питання про інтеграцію законодавства України до права Європейського Союзу / Н. Задирака, Р. Кабанець // Віче. – 2014. – № 10. – С. 12–13.
3. Зінченко Л. О. Як подолати корупцію в Україні? // О.Л. Зінченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.khpg.org/en/index.php?id=1406239356>.
4. Клімова С. М. Юридична відповідальність за корупційні правопорушення : навч. посіб. / С. М. Клімова, Т. В. Ковальова, М. О. Тучак. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. – 200 с.
5. Кодекс законів про працю України від 10.12.1971 р. № 322-VIII. – К. : Школа, 2009. – 112 с.
6. Кодекс України про адміністративні правопорушення. – К. : Школа, 2009. – 240 с.
7. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 червня 1996 р. // ВВР України. – 1996. – № 30.
8. Костенко О. М. Корупція в Україні – загроза національній безпеці / О. М. Костенко [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://nbnews.com.ua/ru/blogs/130145>.
9. Кримінальний кодекс України // ВВР України. – 2001. – № 25–26.
10. Кримінальний процесуальний кодекс України від 13.04.2012 р. // Голос України. – 2012. – № 90–91.
11. Методичні рекомендації з питань запобігання та врегулювання конфлікту інтересів у діяльності осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, та прирівняних до них осіб [Електрон. Ресурс]. – Режим доступу :

<https://nazk.gov.ua/news/v-nazk-zatverdily-metodychni-rekomendaciyi-shchodo-konfliktu-interesiv>.

12. Оболенський О. Ю. Державна служба: [навч. посіб.] / О. Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.

13. Петришин О. В. Правовий режим державної служби: питання загальної теорії : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук : 12.00.01 / Нац. юрид. акад. України ім. Я. Мудрого. / О. В. Петришин. – Х., 1999. – 36 с.

14. Положення про умови роботи за сумісництвом працівників державних підприємств, установ і організацій : затверджено спільним наказом Мінпраці, Мін'юсту і Мінфіну України від 28.06.1993 р. № 43 [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main>.

15. Про державну службу: Закон України від 10.12.2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР), 2016, № 4, ст. 43

16. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 р. №1700-VII // Відомості Верховної Ради. – 2014. – № 49. – Ст. 2056.

17. Про практику розгляду судами справ про корупційні діяння та інші правопорушення, пов'язані з корупцією : постанова Пленуму Верховного Суду України від 25.05.1998 р. № 13 // Вісник НБУ. – 1998. – № 8 (додаток).

18. Про судову практику у справах про хабарництво : постанова Пленуму Верховного Суду України від 26.04.2002 р. № 5 // Юрид. вісник України. – 2002. – № 28. – С. 21.

19. Роз'яснення щодо застосування окремих положень Закону України “Про запобігання корупції” стосовно заходів фінансового контролю [Електрон. Ресурс]. – Режим доступу:<https://nazk.gov.ua/sites/default/files/rozyasnennya15>.

08.16_15.30_14_0.pdf.

20. Скакун О. Ф. Теорія держави і права. – Х. : Консул, 2001. – 656 с.

21. Судова практика розгляду кримінальних справ про службові злочини з ознаками корупційних діянь (статті 364, 365 та 368 Кримінального кодексу України), а також справ про адміністративну відповідальність за порушення вимог Закону від 05.10.1995 р. [Електрон. ресурс]. – Режим доступу : <http://www.scourt.gov.ua/clients/vs.nsf/>.

22. Указ Президента України Про Національну раду з питань антикорупційної політики [Електронний ресурс]. –Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/808/2014>.

23. Хавронюк М. І. Науково-практичний коментар до Закону України “Про засади запобігання і протидії корупції” / М. І. Хавронюк. – К. : Атіка, 2011. – 424 с.

24. Цивільний кодекс України від 15 січня 2003 р. № 425 // Офіційний вісник України. – 2003. – №11. – Ст. 461.

25. Черниш Р. Ф. Корупція в Україні, як один із головних антидержавних чинників / Р. Ф. Черниш // Літописець. Збірник наукових праць. Випуск 10. – Житомир; видавничий центр ЖДУ, 2015. –С. 117-121.

26. Черниш Р. Ф. Міжнародно-правовий досвід використання соціальних мереж військовослужбовцями збройних сил та співробітниками правоохоронних органів /Р. Ф. Черниш// Порівняльно-аналітичне право – електронне наукове фахове видання юридичного факультету ДВНЗ «Ужгородський національний університет», 2016. – Вип. 6. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://pap.in.ua/6_2016/64.pdf.

27. Черниш Р. Ф. Окремі напрями протидії корупції в Україні/ Р. Ф. Черниш // Збірник наукових праць. Національна академія Служби безпеки України. – Київ,

2015. – № 56 – С. 142–149.

28. Черниш Р. Ф. Шляхи протидії корупції в Україні / Сучасні тенденції розбудови правової держави в Україні та світі : Зб. наук. ст. за матеріалами II Міжнар. наук.-практ. конф. (Житомир, 10 квітня 2014 р.) / Мін-во аграрної політики та прод-ва України ; Жит. нац. агроєкологічний ун-т . – Ж. : ЖНАЕУ, 2014. – С. 284-286.

29. Черниш Р. Ф. Щодо окремих проблемних питань документування корупційних проявів пов'язаних з отриманням неправомірної вигоди/ Сучасні виклики і загрози – проблеми контррозвідувальної діяльності СБ України: матеріали відомчого круглого столу (Київ, 25 червня 2014 р.). – К. : Центр навч.-наук. Та наук.-практ. Видань НА СБ України, 2014. – С. 256 с.259.

30. Юридична відповідальність за корупційні діяння. Навч. посібник. / Автори-упорядники Р. Ф. Черниш, І. М. Осауленко. – Ж., 2017. – 264 с.

РОЗДІЛ 3. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ЛОКАЛЬНИМ РОЗВИТКОМ

3.1. Роль держави у розвитку регіонів

В наукових економічних дослідженнях останні декілька десятків років ведуться дискусії щодо ролі державного регулювання соціального і економічного розвитку країни в цілому та регіонів зокрема. В сучасних умовах державне регулювання є важливою умовою ефективного функціонування економічної системи. В Україні з набуттям незалежності та переходом до ринкової економіки спостерігалось послаблення ролі держави в регулюванні економічних процесів, проте це призвело до поглиблення кризових явищ. Механізм сучасної ринкової економіки передбачає наявність ефективного механізму взаємодії з державою.

Нині спостерігається нерівномірний розвиток регіонів країни, що проявляється в територіальній диференціації якості життя населення. Регулювання державою регіонального розвитку за рахунок реалізації бюджетних можливостей може забезпечити стабілізацію економічного становища територій країни, скоротивши ступінь диференціації економічного розвитку між регіонами. Проте зусилля держави протягом останніх років були спрямовані переважно на стимулювання розвитку депресивних регіонів, а не на усунення причин їх відсталості. Тому виникає необхідність переорієнтації уваги регіональних органів влади та управління на проведення обґрунтованої регіональної політики з метою зниження різноманіття в об'єктивних умовах господарювання між регіонами, досягнення оптимальних пропорцій у територіальному економічному розвитку.

Значним недоліком наукових досліджень з проблем

державної регіональної політики та систематизованих теоретичних аспектів ролі і функцій держави в регулюванні розвитку регіональних соціально-економічних систем, є недооцінка регіонального чинника. Регіон як економічна система має власні потенціал, мету і завдання розвитку, які потребують певних повноважень щодо забезпечення соціально-економічного розвитку на регіональному рівні. Для цього слід створити ефективну систему управління процесом залучення фінансових та інвестиційних ресурсів, збільшення виробничого, фінансового та податкового потенціалів регіону, самостійного обґрунтування рішень щодо використання потенціалу та бюджетних коштів для вирішення пріоритетних завдань регіону.

Механізм державного регулювання розвитку регіонів передбачає наявність взаємоузгоджених елементів:

- нормативно-правової бази;
- бюджетно-фінансового регулювання та селективної підтримки окремих регіонів;
- державних регіональних програм розвитку;
- створення та розвитку спеціальних економічних зон у певних регіонах;
- розвитку міжрегіонального та прикордонного співробітництва.

Нормативно-правова база визначає права та обов'язки регіонів у фінансово-бюджетній сфері, повноваження в управлінні майном, участь у реалізації загальнодержавних і регіональних соціально-економічних програм, порядок створення та використання регіональних фондів, форми соціальної підтримки населення.

Вплив держави на економіку регіонів здійснюється через *фінансово-бюджетну систему* шляхом:

- прямого державного інвестування;
- надання субсидій;

- створення спеціальних фондів для фінансування регіональних програм;
- залучення іноземних інвестицій;
- пільгового кредитування та оподаткування;
- преференцій та спрямування коштів державних позабюджетних фондів;
- формування місцевих бюджетів.

З централізованих джерел фінансуються витрати на нове будівництво та реконструкцію промислових об'єктів, природоохоронного призначення, на перебудову та розвиток депресивних територій та регіонів з низьким рівнем промислового потенціалу, надлишком трудових ресурсів, регіонів зі складними природно-географічними та екологічними умовами.

Відповідно до Закону України «Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України», в усіх адміністративно-територіальних одиницях розробляються *прогнози соціально-економічного розвитку* терміном на 5 років та *програми економічного і соціального розвитку* терміном на 1 рік.

Державні регіональні програми розробляються з метою активізації господарської діяльності та розвитку ринкових відносин у регіонах; забезпечення структурної перебудови народногосподарських комплексів; вирішення проблем соціального характеру, пов'язаних із зайнятістю населення, розвитком соціальної інфраструктури; ліквідації локальних соціально-економічних криз; створення умов для екологічної безпеки в регіоні тощо.

Основні показники економічного розвитку характеризують господарський комплекс регіону в цілому: чисельність населення, кількість зайнятих у народному господарстві, випуск продукції, темпи випуску продукції, продуктивність праці та темпи зростання продуктивності

праці, обсяг будівельно-монтажних робіт, розвиток основних сфер народного господарства та галузей невиробничої сфери [1].

Понад чверть століття назад Україна обрала шлях ринкової економіки і почала поступово формувати нові виробничо-економічні відносини, впроваджувати зміни в усіх галузях економіки і розвивати підприємництво на основі приватної власності. Нині регіональний розвиток є одним із пріоритетів економічної політики держави. Досягти стійкого і довгострокового розвитку національної економіки неможливо без ефективного використання наявного природно-ресурсного потенціалу окремих регіонів. Тому важливого значення набуває проведення відповідних заходів щодо регіонального розвитку, зокрема виявлення та розробка науково-обґрунтованих заходів щодо реалізації потенційних можливостей кожного регіону.

У Законі України «Про засади державної регіональної політики» від 05.02.2015 р. визначено, що *регіональний розвиток* – це процес соціальних, економічних, екологічних, гуманітарних та інших позитивних змін у регіонах.

Регіональний розвиток передбачає відповідні умови функціонування регіональної системи та орієнтований на позитивну динаміку параметрів рівня і якості життя населення, Досягти регіонального розвитку можна шляхом розробки та реалізації відповідних програм та проектів, які мають враховувати проблеми регіону, наявні ресурси та потенційні можливості залучення додаткових ресурсів.

Програма регіонального розвитку – це комплекс взаємопов'язаних завдань та заходів довготривалого характеру, спрямованих на досягнення визначених цілей регіонального розвитку, оформлений як документ, що готується та затверджується у встановленому

законодавством порядку та реалізується через проекти регіонального розвитку, об'єднані спільною метою.

Проект регіонального розвитку – комплекс взаємопов'язаних заходів для розв'язання окремих проблем регіонального розвитку, оформлений як документ за встановленою законодавством формою, яким визначаються спільні дії учасників проекту, а також ресурси, необхідні для досягнення цілей проекту протягом установлених термінів [2].

Із здобуттям незалежності перед Україною також постало надзвичайно складне завдання реформування системи публічної адміністрації на центральному, регіональному та місцевому рівнях. У цьому контексті особливого значення набуває питання впровадження нових підходів до реалізації державної регіональної політики. Розвиток місцевої та регіональної демократії є важливим чинником у формуванні громадянського суспільства, здійснення реформ у політичній та економічній сферах.

Досвід більшості європейських країн засвідчує, що забезпечення сталого економічного розвитку регіонів та якості громадських послуг може бути забезпечено лише за умови реалізації принципу субсидіарності та ефективного здійснення державної регіональної політики. Самоврядування на регіональному рівні є частиною системи демократичного управління, а створені регіональні органи влади наділені правами здійснювати в рамках Конституції та законодавства управління частиною суспільних справ під свою власну відповідальність та в інтересах населення відповідного регіону [3].

В законодавстві України визначено такі *принципи державної регіональної політики*:

- *законності* – відповідності Конституції та законам України, міжнародним договорам, згода на обов'язковість яких надана Верховною Радою України;

- *співробітництва* – узгодження цілей, пріоритетів, завдань, заходів і дій центральних та місцевих органів виконавчої влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування, забезпечення співробітництва між ними під час формування та реалізації державної регіональної політики;

- *паритетності* – забезпечення рівних можливостей доступу об'єктів регіональної політики до ресурсів державної фінансової підтримки регіонального розвитку;

- *відкритості* – забезпечення вільного доступу до інформації, що визначає державну регіональну політику і є у розпорядженні органів державної влади, Верховної Ради Автономної Республіки Крим, органів виконавчої влади Автономної Республіки Крим та органів місцевого самоврядування;

- *субсидіарності* – передачі владних повноважень на найнижчий рівень управління для найбільш ефективної реалізації;

- *координації* – взаємозв'язку та узгодженості довгострокових стратегій, планів і програм розвитку на державному, регіональному та місцевому рівнях;

- *унітарності* – забезпечення просторової, політичної, економічної, соціальної, гуманітарної цілісності України;

- *історичної спадкоємності* – врахування та збереження позитивних надбань попереднього розвитку регіонів;

- *етнокультурного розвитку* – відродження етнічної самосвідомості та збереження духовної і матеріальної культури етносів, сприяння розвитку їхньої етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності;

- *сталого розвитку* – розвитку суспільства для задоволення потреб нинішнього покоління з урахуванням

інтересів майбутніх поколінь;

- *об'єктивності* – розроблення всіх документів, що визначають державну регіональну політику, на основі реальних показників, яких реально досягти та які можливо оцінити.

Базовими *принципами регіональної політики згідно з класифікацією ЄС* є:

- *субсидіарність*;
- *децентралізація*;
- *партнерство*;
- *програмування*;
- *концентрація*;
- *адичіоналізм* [4, с. 55].

Окремі принципи є тотожними як в Україні, так і в ЄС. Водночас, є певні відмінності, зокрема такі принципи, як концентрація та адичіоналізм в Україні не визначаються. Реалізація принципів концентрації та адичіоналізму означає, що фінансові ресурси, які надає ЄС окремим державам-членам чи суб'єктам територіального, регіонального розвитку, мають бути доповнені за рахунок місцевих джерел. Ефективна реалізація принципів концентрації та адичіоналізму в регіональній політиці Європейського Союзу має подвійну мету, що передбачає: посилення та концентрацію наявних ресурсів задля сприяння реалізації визначених цілей регіонального розвитку; виявлення таких територіальних одиниць, які мають однакові чи подібні проблеми [4, с. 55].

Державна регіональна політика – система цілей, заходів, засобів та узгоджених дій центральних і місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб для забезпечення високого рівня якості життя людей на всій території України з урахуванням природних, історичних, екологічних, економічних, географічних, демографічних та

інших особливостей регіонів, їх етнічної і культурної самобутності.

Об'єктами державної регіональної політики є територія регіонів, макрорегіонів, мікрорегіонів. Об'єктами державної регіональної політики можуть бути групи регіонів (або їх частин), міст, сіл, селищ, об'єднані за критеріями та в порядку, встановленому Кабінетом Міністрів України.

Суб'єктами державної регіональної політики є Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, Верховна Рада Автономної Республіки Крим, Рада міністрів Автономної Республіки Крим, центральні та місцеві органи виконавчої влади, органи місцевого самоврядування, їх посадові особи.

У розробленні та забезпеченні реалізації державної регіональної політики беруть участь асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи.

Законодавство з питань державної регіональної політики включає такі документи:

- Конституція України;

- закони України:

«Про засади внутрішньої і зовнішньої політики»,

«Про стимулювання розвитку регіонів»,

«Про місцеве самоврядування в Україні»,

«Про місцеві державні адміністрації»,

«Про транскордонне співробітництво»,

«Про регулювання містобудівної діяльності»,

«Про державні цільові програми»,

«Про державне прогнозування та розроблення програм економічного і соціального розвитку України»,

«Про Генеральну схему планування території України»,

«Про засади державної регіональної політики»

- акти Президента України, Кабінету Міністрів України;

- міжнародні договори України.

Державна регіональна політика реалізується на основі чітко визначеної мети та встановлених завдань щодо кожного з напрямів регіонального розвитку.

Стратегічною метою реалізації державної регіональної політики є створення умов для динамічного, збалансованого розвитку регіонів України з метою забезпечення соціальної та економічної єдності держави, підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів, активізації економічної діяльності, підвищення рівня життя населення, додержання гарантованих державою соціальних та інших стандартів для кожного громадянина незалежно від місця проживання [5].

Стратегічні завдання економічного регіонального розвитку:

- підвищення конкурентоспроможності регіонів та зміцнення їх ресурсного потенціалу;
- забезпечення розвитку людських ресурсів;
- розвиток міжрегіонального співробітництва;
- створення інституційних умов для регіонального розвитку [6, С. 35–37].

Стратегічне спрямування державної регіональної політики до 2020 р. передбачає досягнення таких цілей:

Ціль 1. Підвищення рівня конкурентоспроможності регіонів полягає у створенні оптимальних умов для розкриття регіонами власного потенціалу та ефективного використання конкурентних переваг регіональної економіки.

Ціль 2. Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток передбачають:

Ціль 3. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку передбачає створення бази для

реалізації ефективної державної регіональної політики.

Отже, метою державної регіональної політики є створення та забезпечення всіх умов для розвитку регіонів, у тому числі й для повноцінного розв'язання певних регіональних проблем. Держава не повинна розв'язувати проблеми, вона має створити всі умови для повноцінного розвитку територій та в разі виникнення певних проблем разом з регіонами їх вирішувати й надавати останнім усі важелі впливу на регіональний розвиток, разом із чітко визначеною відповідальністю. Саме регіони повинні вирішувати свої проблеми, але на основі чітко визначеної державної політики, якісної нормативно-правової бази й відповідного ресурсного та матеріально-технічного забезпечення [7].

У ст. 6 Закону України «Про засади державної регіональної політики» [2] визначені такі пріоритети регіональної політики України на сучасному етапі:

1) стимулювання та підтримка місцевих ініціатив щодо ефективного використання внутрішнього потенціалу регіонів для створення та підтримання повноцінного життєвого середовища, підвищення якості життя людей;

2) зменшення територіальної диференціації за індексом регіонального людського розвитку;

3) формування конкурентоспроможності регіонів шляхом розроблення та реалізації програм і проєктів підвищення конкурентоспроможності територій;

4) стимулювання міжрегіональної інтеграції, інтеграції регіональних економічних, інформаційних, освітніх просторів у єдиний загальноукраїнський простір, подолання міжрегіонального відчуження;

5) визначення проблемних територій у регіонах та реалізація державних заходів щодо вирішення проблем;

6) створення ефективної системи охорони навколишнього природного середовища шляхом

врахування екологічної складової у стратегіях регіонального розвитку, оцінювання, вирівнювання та зниження техногенно-екологічного навантаження на довкілля у регіонах;

7) запровадження дієвих інструментів державної підтримки міжрегіональної інтеграції, виконання міжрегіональних програм і проектів;

8) формування з урахуванням документів Ради Європи та Європейського Союзу нормативно-правової бази, необхідної для реалізації державної регіональної політики, визначеної цим Законом;

9) поліпшення матеріального, фінансового, інформаційного, кадрового та іншого ресурсного забезпечення розвитку регіонів, сприяння здійсненню повноважень органами місцевого самоврядування;

10) створення ефективних механізмів представництва інтересів регіонів на загальнонаціональному рівні і територіальних громад – на регіональному рівні.

Розробка механізму державного впливу на регіональний розвиток ґрунтується на визначенні соціально-економічної сутності регіону. Відповідно до сучасної Концепції державної регіональної політики України *регіон* – це частина території держави, яку виокремлено за сукупністю природно-географічних, економічних, соціальних, екологічних та інших ознак в адміністративно-територіальну одиницю, діяльність якої свідомо спрямовується і координується для досягнення цілей суспільного розвитку. Відповідно, об'єктами державної регіональної політики України є первинні (базові) регіони: Автономна Республіка Крим, 24 адміністративно-територіальні області та міста Київ і Севастополь [8].

Механізми державного регулювання економічного і соціального розвитку регіонів включають: нормативно-

правове забезпечення регулювання розвитку різних типів регіонів; застосування державного стратегічного планування, прогнозування і програмування регіонального розвитку та запровадження розроблення стратегій розвитку регіонів органами місцевого самоврядування та місцевими органами виконавчої влади; управління комунальною власністю, а також розмежування об'єктів спільної власності територіальних громад, що перебувають в управлінні районних та обласних рад; упровадження механізму концентрації та оптимізації потоків державних ресурсів, що спрямовуються у регіони у вигляді поточного фінансування державних установ, капітальних вкладень головними розпорядниками коштів державного бюджету з метою найбільш ефективного їх використання при вирішенні проблем регіонального розвитку; впровадження фінансово-бюджетних та грошово-кредитних механізмів подолання депресивності територій; розвиток інфраструктури регіональних та міжрегіональних ринків.

Основними засобами практичної реалізації регіональної політики держави є регіональні програми, роль яких була особливою в умовах нестабільного перехідного періоду, коли механізми ринкового саморегулювання не спрацьовували, і актуалізувалися завдання структурної переорієнтації соціально-економічних комплексів регіонів [8].

Державна регіональна політика здійснюється на основі таких документів:

- Державна стратегія регіонального розвитку України;
- План заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України;
- регіональні стратегії розвитку;
- плани заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку;

- інвестиційні програми (проекти), спрямовані на розвиток регіонів.

Державна стратегія регіонального розвитку України розробляється на період сім років, затверджується Кабінетом Міністрів України та визначає:

- тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку регіонів;

- пріоритети державної регіональної політики на відповідний період;

- стратегічні цілі і напрями регіонального розвитку та міжрегіонального співробітництва;

- оперативні цілі, що забезпечать досягнення стратегічних цілей;

- основні завдання, етапи та механізми їх реалізації;

- систему моніторингу та оцінки результативності реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України.

Так, постановою Кабінету Міністрів України № 385 від 6 серпня 2014 р. затверджено *«Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2020 р.»*. Стратегія визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток.

Розроблення Стратегії здійснено з урахуванням змін, які відбулися в розвитку регіонів держави за останні роки, зокрема, поступовим підвищенням рівня концентрації економічної активності на загальнодержавному та регіональному рівнях: нерівномірністю розвитку територій; зростанням міжрегіональних соціально-економічних диспропорцій;

значною диференціацією розвитку районів та міст; формуванням протягом тривалого періоду неефективної системи державного управління регіональним розвитком та непрозорого механізму фінансового забезпечення розвитку регіонів; недосконалістю системи територіальної організації влади та зволіканням з проведенням реформування місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою.

Реалізація Державної стратегії регіонального розвитку України здійснюється у два етапи шляхом розроблення та виконання Плану заходів з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку України.

Регіональні стратегії розвитку розробляються на період дії Державної стратегії регіонального розвитку України в порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України та затверджуються відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами.

Регіональні стратегії розвитку мають відповідати положенням Державної стратегії регіонального розвитку України та визначати:

- 1) тенденції та основні проблеми соціально-економічного розвитку Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя;
- 2) стратегічні цілі, пріоритети розвитку регіону на відповідний період;
- 3) оперативні цілі, що забезпечать досягнення стратегічних цілей;
- 4) основні завдання, етапи та механізми їх реалізації;
- 5) систему моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональної стратегії розвитку.

Розроблення регіональних стратегій розвитку здійснюється з урахуванням стратегій розвитку міст, селищ та сіл, першочергового розвитку депресивних

територій, стратегічних пріоритетів розвитку районів відповідного регіону. *Реалізація регіональних стратегій розвитку* здійснюється шляхом розроблення та виконання планів заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку.

План заходів з реалізації регіональних стратегій розвитку:

- розробляється на виконання регіональних стратегій розвитку у порядку, визначеному Кабінетом Міністрів України;

- розробляються строком на три роки та наступні чотири роки періоду дії регіональних стратегій розвитку;

- затверджуються відповідною радою (обласною, районною, міською) передбачає заходи, обсяги і джерела фінансування з визначенням індикаторів результативності їх виконання та є основою для розроблення інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів.

Система моніторингу та оцінки результативності реалізації Стратегії. У рамках реалізації Стратегії та регіональних стратегій розвитку запроваджується моніторинг досягнення цілей шляхом порівняння фактично отриманих значень індикаторів з їх прогнозними значеннями, який проводиться кожні півроку Мінрегіоном, Радою міністрів Автономної Республіки Крим та місцевими держадміністраціями. Оцінка досягнення цілей Стратегії проводиться за результатами виконання першого та другого етапів її реалізації Мінрегіоном та місцевими органами виконавчої влади через один рік після завершення відповідного етапу. Узагальнена оцінка результативності Стратегії проводиться через півтора року після завершення строку її дії та подається на розгляд Кабінету Міністрів України, а регіональних стратегій розвитку – на затвердження відповідно Верховною Радою Автономної Республіки Крим, обласними, Київською та Севастопольською міськими радами. Порядок проведення

моніторингу та оцінки результативності реалізації Стратегії визначається Кабінетом Міністрів України.

Органами, що забезпечують реалізацію державної регіональної політики є:

- *Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства* що забезпечує формування та реалізацію, координацію дій органів виконавчої влади під час формування та реалізації державної регіональної політики; розроблення плану заходів щодо реалізації Стратегії; проводить моніторинг та оцінку результативності реалізації Стратегії; здійснює організаційне та методичне забезпечення розроблення проектів регіональних стратегій розвитку та планів заходів щодо їх реалізації.

- *міністерства, інші центральні органи виконавчої влади*, що беруть участь у забезпеченні формування та реалізації державної регіональної політики, розробленні плану заходів щодо реалізації Стратегії, а також розробленні проектів нормативно-правових актів з питань реалізації державної регіональної політики;

- *Верховна Рада Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські ради*;

- *районні, міські, селищні, сільські ради*, що забезпечують підготовку та подають до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад пропозиції стосовно врахування їх інтересів під час розроблення плану заходів щодо реалізації Стратегії, регіональних стратегій розвитку та планів заходів щодо їх реалізації, а також інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів;

- *асоціації та інші об'єднання органів місцевого самоврядування, агенції регіонального розвитку, громадські об'єднання, юридичні та фізичні особи*, що беруть участь у формуванні та забезпеченні реалізації

державної регіональної політики.

До повноважень державних адміністрацій у сфері державної регіональної політики належать:

- забезпечення у відповідному регіоні реалізації державної регіональної політики;

- погодження проекту Державної стратегії регіонального розвитку України;

- забезпечення розроблення проектів регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації;

- підготовка і подання відповідно до законодавства до центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну регіональну політику, пропозицій щодо програм і проектів регіонального розвитку, що можуть реалізовуватися за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку;

- проведення моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку і планів заходів з їх реалізації, підготовка та подання звітів про це на затвердження відповідно Верховній Раді Автономної Республіки Крим, обласним, Київській та Севастопольській міським радам;

- подання затверджених звітів про результати моніторингу та оцінки результативності реалізації регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної регіональної політики;

- внесення за рішенням Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних, Київської та Севастопольської міських рад змін до регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, за умови, що такі зміни не суперечать положенням Державної стратегії регіонального розвитку України;

- розроблення програм і проектів регіонального розвитку.

Районні, міські, селищні, сільські ради у сфері державної регіональної політики забезпечують підготовку та подають до Верховної Ради Автономної Республіки Крим, обласних рад пропозиції щодо врахування інтересів відповідних територіальних громад під час розроблення:

1) проекту Державної стратегії регіонального розвитку України та плану заходів з її реалізації;

2) регіональних стратегій розвитку та планів заходів з їх реалізації, а також інвестиційних програм (проектів), спрямованих на розвиток регіонів.

Міські, селищні, сільські ради можуть розробляти та затверджувати з урахуванням Державної стратегії регіонального розвитку України стратегії розвитку міст, селищ та сіл.

Державна стратегія регіонального розвитку базується на *системі координації процесів стратегічного планування* на центральному, регіональному та місцевому рівні. Взаємоузгодження процесу стратегічного планування та реалізації державної політики регіонального розвитку забезпечується шляхом застосування двох *схем координації діяльності* центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування:

- *горизонтальної* – на рівні центральних органів виконавчої влади;

- *вертикальної* – на рівні центральних та місцевих органів виконавчої влади, а також органів місцевого самоврядування різних територіальних рівнів, недержавних інституцій (громадських об'єднань та підприємницьких структур, залучених до регіонального розвитку).

З метою ефективного реалізації державної регіональної політики відповідними державними адміністраціями можуть створюватись *агенції регіонального розвитку*.

Співзасновниками агенцій регіонального розвитку

також можуть бути регіональні торгово-промислові палати, регіональні асоціації підприємців, регіональні представництва всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування чи асоціації органів місцевого самоврядування регіону, вищі навчальні заклади, наукові установи, профільні громадські об'єднання регіону. Агенція регіонального розвитку є неприбутковою установою, що утворюється на засадах партнерства між державним, приватним та громадським секторами, організаціями роботодавців та їх об'єднаннями на підставі цього Закону та інших законів України. Агенція регіонального розвитку не може бути бюджетною установою.

Так, 08.08.2017 р. офіційно зареєстрована як юридична особа Агенція регіонального розвитку Житомирської області. У Єдиному державному реєстрі зазначається, що установа може займатися такими видами діяльності: надання комбінованих офісних адміністративних послуг; організування конгресів і торговельних виставок; регулювання та сприяння ефективному веденню економічної діяльності (основний); міжнародна діяльність; інші види освіти; видання довідників і каталогів; оброблення даних, розміщення інформації на веб-узлах і пов'язана з ними діяльність; веб-портали; надання інших інформаційних послуг; діяльність у сфері права; діяльність у сфері зв'язків із громадськістю; консультування з питань комерційної діяльності й керування; дослідження й експериментальні розробки у сфері інших природничих і технічних наук; дослідження й експериментальні розробки у сфері суспільних і гуманітарних наук; дослідження кон'юнктури ринку та виявлення громадської думки; надання послуг перекладу; інша професійна, наукова та технічна діяльність.

Фінансове забезпечення державної регіональної політики здійснюється відповідно до Бюджетного та Податкового кодексів України. Механізмами фінансування державної регіональної політики є:

- міжбюджетні трансферти з державного бюджету місцевим бюджетам;

- об'єднання на договірній основі фінансових ресурсів суб'єктів регіональної політики, державних та приватних партнерів на принципах здійснення державно-приватного партнерства, міжнародних інституцій;

- капітальні видатки державного бюджету;

- державні цільові програми, у тому числі програми подолання репресивності територій;

- угоди щодо регіонального розвитку;

- програми і заходи, включаючи інвестиційні програми (проекти), що реалізуються за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку.

Джерелами фінансування державної регіональної політики є:

- кошти Державного бюджету України, зокрема державного фонду регіонального розвитку;

- кошти місцевих бюджетів;

- благодійні внески;

- кошти міжнародних організацій;

- кошти з інших джерел, не заборонених законодавством.

Передбачається, що фінансове забезпечення реалізації державної регіональної політики за рахунок коштів центральних органів виконавчої влади – головних розпорядників бюджетних коштів щороку визначатиметься виходячи з реальних можливостей державного бюджету; фінансування за рахунок коштів місцевих бюджетів здійснюватиметься на умовах співфінансування виконання державних програм (проектів), спрямованих на

регіональний розвиток, угод щодо регіонального розвитку та програм (проектів) центральних органів виконавчої влади, виконання яких безпосередньо впливає на розвиток регіонів.

Фінансування регіонального розвитку за рахунок коштів державного фонду регіонального розвитку може здійснюватися на умовах інвестування, за умови надання гарантій, на безповоротній основі у вигляді грантів. Фінансування регіонального розвитку ґрунтується на таких принципах:

- відповідності Державній стратегії регіонального розвитку України, відповідній регіональній стратегії розвитку та планам заходів з їх реалізації;

- конкурсного відбору програм (проектів) регіонального розвитку;

- ефективності використання залучених ресурсів;

- спроможності об'єктів та суб'єктів, на фінансування яких залучаються кошти державного фонду регіонального розвитку, самостійно забезпечувати подальше власне фінансування або утримуватися за рахунок коштів місцевих бюджетів;

- адекватної фінансової та іншої участі органів місцевого самоврядування, на території юрисдикції чи в інтересах яких реалізуються відповідні заходи, програми чи проекти;

- неупередженого розподілу коштів державного фонду регіонального розвитку з урахуванням рівня соціально-економічного розвитку адміністративно-територіальних одиниць.

У зв'язку з невизначеністю обсягу фінансового забезпечення реалізації Державної стратегії регіонального розвитку розподіл фінансових ресурсів за її цілями здійснено орієнтовно, а саме:

ціль 1. Підвищення рівня конкурентоспроможності

регіонів – 35 відсотків загального обсягу фінансування, що планується спрямувати на виконання завдань із забезпечення підвищення рівня економічної активності регіонів, формування економіки у регіонах на більш досконалії технологічній основі;

ціль 2. Територіальна соціально-економічна інтеграція і просторовий розвиток – 64 відсотки загального обсягу фінансування, що буде спрямовано на зменшення диспропорцій у доступі населення в кожному регіоні до базових соціальних, комунальних, адміністративних, транспортних, інформаційних та інших послуг;

ціль 3. Ефективне державне управління у сфері регіонального розвитку – близько 1 відсотка загального обсягу фінансування, що буде зосереджено насамперед на забезпеченні виконання навчальних та практичних програм підвищення кваліфікації спеціалістів центральних та місцевих органів виконавчої влади, органів місцевого самоврядування, які відповідають за формування, реалізацію та здійснення контролю за реалізацією державної регіональної політики.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Питання для самоконтролю

1. Сутність та завдання державної регіональної політики.
2. Інституційно-організаційне забезпечення державної регіональної політики.
3. Нормативно-правові документи у сфері регіонального розвитку.
4. Об'єкти і суб'єкти реалізації державної регіональної політики.
5. Принципи реалізації державної регіональної політики.

6. Механізм реалізації державної регіональної політики.
7. Принципи створення та функціонування агенцій регіонального розвитку.
8. Джерела фінансування державної регіональної політики.
9. Децентралізація в управлінні регіональним розвитком.
10. Реформування адміністративно-територіального устрою в Україні.
11. Регіональна політика України в контексті розвитку інтеграційних процесів.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Державне регулювання економіки [Текст]: підручник / Л. А. Швайка. – К.: Знання, 2008. – 462 с.
2. Закон України «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 року № 156-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 13. – ст. 90.
3. Нова державна регіональна політика в Україні». Під загальною редакцією доктора наук з питань державного управління, проф. В. С. Куйбіди. – К.: Видавництво «Крамар», 2009. – 232 с.
4. Регіональна політика в країнах Європи: Уроки для України / С. Максименко, Є. Кіш, М. Лендъел, І. Студенніков ; за ред. С. Максименка. – К.: Логос, 2000. – 171 с.
5. Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року, затверджена постановою Кабінету міністрів України № 385 від 6.08.2014 р. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-p>.
6. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети: монографія / З. С. Варналій, В. Є. Воротін, В. С. Куйбіда [та ін.] ; за заг.

ред. З. С. Варналія. – К.: НІСД, 2007. – 768 с.

7. Бабінова О. О. Основні принципи, напрями та завдання державної регіональної політики щодо забезпечення сталого регіонального розвитку / О. О. Бабінова. – Режим доступу: [http://www.agro.vidr.dp.ua/zbirnik/2011-02\(6\)/11boosrr.pdf](http://www.agro.vidr.dp.ua/zbirnik/2011-02(6)/11boosrr.pdf).

8. Національна економіка: навч. посіб. / А. Ф. Мельник, А. Ю. Васіна, Т. Л. Желюк, Т. М. Попович; за ред. А. Ф. Мельник. – К.: Знання, 2011. – 463 с.

3.2. Реформи місцевого самоврядування

Україна після ліквідації Гетьманщини. Ліквідація залишків Гетьманщини призвела до суттєвих змін в адміністративно-територіальному устрої (АТУ) України. У 1781 р. на Лівобережжі було ліквідовано сотенно-полковий устрій. На час ліквідації гетьманства Лівобережна Україна належна до Росії включала Київщину, що була поділені на 10 полків: Гадяцький, Переяславський, Київський, Полтавський, Лубенський, Прилуцький, Миргородський, Стародубський, Ніжинський, Чернігівський. Протягом 1781–1783 років в Україні було утворено Київське, Харківське, Чернігівське, Новгород-Сіверське і Катеринославське намісництва.

У результаті другого поділу Польщі в 1793 р. Поділля і Волинь були приєднані до Російської імперії. Відповідно до указу Сенату від 23 квітня 1793 р. на приєднаній до Росії території утворено Ізяславське та Брацлавське намісництва (губернії) і Кам'янецьку область. Указом Сенату від 1 травня 1795 р. на території, що входила до Ізяславської та Брацлавської губернії Кам'янецької області, утворено Волинську, Подільську і Брацлавську губернії.

З приходом до влади Павла I 12 грудня 1796 р. був виданий Указ «Про новий розподіл держави на губернії», який впровадив у Російській імперії уніфіковану систему

адміністративно-територіального устрою: губернія–повіт–волость. Згідно з цим Указом Брацлавська губернія була ліквідована. Її територія, за винятком приєднаних до Київської губернії Липовецького, Махнівського, П'ятигірського і Сквирського повітів, відійшла до Подільської губернії. До Подільської губернії були також віднесені Ольгопільський і частини Богопільського, Єленського і Тираспільського повітів Вознесенської губернії. Разом з тим Базалійський, Дубенський, Кременецький, Старокостянтинівський і Ямпільський повіти Подільської губернії увійшли до складу Волинської губернії.

Всього на основі цього Указу імператора на території сучасної України було утворено дев'ять губерній, які проіснували до початку ХІХ ст.: Київська, Полтавська, Чернігівська, Харківська, Катеринославська, Херсонська, Таврійська, Подільська і Волинська.

5 червня 1806 р. у зв'язку з реформою було затверджено штат посадових осіб губернії приблизно у такому вигляді:

–Губернське правління (губернатор, радники, асесор);

–Палата кримінальних справ (голова, радник, засідателі від дворян і купецтва);

–Палата цивільних справ (голова, радник, засідателі від дворян і купецтва);

–Казенна палата (віце-губернатор, радники, скарбник, асесор, присяжні з відставних унтер-офіцерів);

–Прокурор (при ньому секретарі);

–Совісний суд (суддя і засідателі від дворян, купецтва, поселян);

–Наказ громадського нагляду (по одному засідателю від дворян, купецтва, поселян); землемір; архітектор;

–Медична управа (інспектор або «штадт-фізик»,

оператор, акушер, писар, старша і молодша повитухи).

Різні частини сучасної території України перебували у складі різних імперій, це період 1793–1920 років. В результаті другого поділу Польщі в 1793 році території областей, зокрема, Поділля та Волинь відійшли до складу Російської імперії, натомість Буковина залишилась у складі Австро-Угорської імперії.

Посилення в *I пол. XIX ст.* національно-визвольного та соціального рухів призвело до посилення військової присутності в Україні та створення ще однієї ланки, вже військово-адміністративних одиниць – генерал-губернаторств. В Україні було створено чотири генерал-губернаторства: Київське (Київська, Волинська і Подільська губернії), Малоросійське (Полтавська і Чернігівська), Харківське (Харківська і Воронізька), Новоросійське (Катеринославська, Таврійська, Херсонська губернії і Бессарабська обл.). Вся повнота військової і цивільної влади на території адміністративних одиниць належала генерал-губернатору. Протягом другої половини XIX ст. значних змін в адміністративно-територіальному поділі українських земель у складі Російської імперії не відбулося.

У складі Російської імперії російська частина України поділялася на 12 губерній (4 з яких лише частково розташовувалися на території України), 102 повіти та 1989 волостей. Великі міста до волості не входили, мали власні виборні органи управління. В сільських територіях села, навколо домінуючих центрів-містечок та великих сіл входили у склад волості і не мали власних органів влади, крім старости. Реформа системи управління на українських землях Російської імперії 1907 року регламентувалась такими документами: «Главные начала устройства местного управления» (1906); «Об установлении главных начал устройства губернских

учреждений» (1907); «Главные начала преобразования земских и городских общественных управлений» (1907); «Положение о поселковом управлении» (1907); «Положение о волостном управлении» (1907); «Положение о правительственных участковых комиссарах» (1907); «Положение о губернском управлении» (1907).

Основні повноваження волості: волосні збори обирали старшину і його помічників, визначали їхній заробіток; обирали гласних у повітові збори; займались початковими однокласними школами, притулками, амбулаторіями, місцевими дорогами, поштою; визначали необхідні волосні платежі на громадські потреби, реалізовували право на волосне майно та кошти. Старшина виконував рішення зборів і мав певні поліційні права, зокрема на затримання винних у правопорушеннях та злочинах, обліковував потрави худобою полів, пошкодження сільськогосподарського майна, займався первинним обліком військовозобов'язаних, стягував належні платежі, накладав штрафи. Повіти в губерніях наведені на рис. 3.2.1.



Рис. 3.2.1. Повіти в губерніях, 1920 р.

Між громадянською та другою світовою війнами був період великих потрясінь. Події 1917 року внесли свої корективи у розвиток адміністративно-територіального устрою українських територій, причому незалежно від того, під чією юрисдикцією вони перебували. Перша світова війна, потім революція в Росії, розпад Російської, Австро-Угорської імперій, відновлення Польської держави, проголошення Української Народної Республіки та її подальша окупація Радянською Росією призвели до того, що ідентифікувати, як діяла територіальна організація влади в Україні протягом 1917–1921 років фактично неможливо, адже сама влада була дуже нестабільною.

У Києві 3 березня (за новим стилем – 17) 1917 р. після відповідної підготовчої роботи зібралися представники українських політичних партій, професійних, культурних, студентських організацій і товариств, які вирішили утворити єдиний керівний орган для організації, репрезентації й координації національно-політичного життя України. Цим органом стала Центральна Рада. Її головою обрали видатного українського вченого М. Грушевського. Українська Центральна Рада після проведення Всеукраїнського національного конгресу була перетворена на революційний парламент України. Виконавча влада на місцях була передана губернським і повітовим комісарам, які призначались замість царських губернаторів. Третім Універсалом Центральної Ради 20 листопада 1917 року було проголошено *Українську Народну Республіку*. 6 березня 1918 року Радою було ухвалено Закон «Про поділ України на землі», відповідно до якого передбачалося поділити територію України на 32 землі, проте цьому завадили військові дії проти УНР з боку Радянської Росії та внутрішня нестабільність тодішньої влади.

У 1917–1920 рр. на території України виник ряд територіальних утворів (утворень) у формі радянських республік, які мали обмежену територію та нетривалий час існування – Українська Соціалістична Радянська Республіка, Донецько-Криворізька Радянська Республіка, Галицька Соціалістична Радянська Республіка. Існували також ще менші за розмірами республіки, отаманські повіти чи волості, які не визнавали над собою жодної центральної влади.

23–28.01.1919 р. у Києві відбувся Трудовий Конгрес України, який затвердив Акт злуки ЗУНР і УНР, проголошений 22.01.1919 р. на Софійському майдані столиці, і тимчасово передав законодавчі повноваження Директорії УНР. Адміністративно-територіальний устрій територій, які контролювала Директорія, визначався законом «Про організацію адміністративної влади УНР». Згідно з цим законом територія республіки поділялася на Західну (ЗОУНР) і Східну області Східна область складалася з Київської, Харківської, Полтавської, Чернігівської, Катеринославської, Херсонської, Житомирської, Кам'янецької і Холмської губерній. Столицею УНР вважався Київ, хоча фактично головним містом у різні часи ставали Вінниця і Кам'янець-Подільський. Влада на місцях мала належати органам місцевого самоврядування – Трудовим радам. Однак, нормальне функціонування цих органів за умов воєнного стану не могло бути забезпечене, і фактично адміністративні функції здійснювали військові отамани і комісари Директорії на тих територіях, які перебували під контролем військ УНР.

Незважаючи на те, що Російська імперія впала 1917 р., але фактичний адміністративно-територіальний устрій, що існував у цій імперії, залишався реально незмінним протягом громадянської війни і лише на рівні

сіл почали масово виникати сільради (варто зауважити, що протягом 1917–1921 рр. на різних територіях в Україні діяли різні уряди та республіки, але зміни відбувались так стрімко, що реально у системі адміністративного устрою ці нововведення не встигали впроваджуватися). Що ж стосується рівня повітів та губерній, то їх реорганізація почалась у двадцятих роках минулого століття. З 1919 р. сільради почали створюватись в усіх селах і їх число сягнуло 18 тисяч. (на той час до України не належало 9 нинішніх областей). В 1922 р. вийшло обмеження для створення сільської ради – не менше 1000 населення, район – 25–40 тисяч, округа 400–600 тисяч. Включення сільських рад та й сільських районів до міськрад на Донбасі відбулось на початку 30-тих років з метою «зміцнити сільськогосподарську базу основних промислових районів Донбасу» (п. 4 Постанова № 28, 1932 р.).

Між двома війнами. Після 1921 р. у Радянській Україні (більшість території сучасної України, за винятком земель Буковини, Закарпаття, Галичини та Волині, які відійшли до різних державних утворень після розпаду двох імперій), розпочався процес облаштування територіального устрою та створення нової моделі державного управління, відмінної як від європейської, такі російської, що існувала до початку Першої світової війни та Російської революції 1917 року. У травні 1920 р. Україну було поділено на 12 губерній: Волинську, Донецьку, Запорізьку, Катеринославську, Київську, Кременчуцьку, Миколаївську, Одеську, Подільську, Полтавську, Харківську і Чернігівську. У міжвоєнний період зміни адміністративно-територіального устрою в СРСР і в Україні відбувались перманентно, проте серед цієї череди несистемних змін можна виділити найбільш важливі етапи:

1) 1923 рік – ліквідація повітів та волостей як пережитків старого часу. Постановою від 7 березня 1923 р. «Про адміністративно-територіальний поділ України» повіти і волості були ліквідовані. Замість волостей і повітів 12.04.1923 р. було створено округи і райони. З 1923 р. адміністративно-територіальний устрій виглядав так: губернії–округи, райони–сільради. Замість 102 повітів було утворено 53 округи, а замість 1989 волостей – 706 районів. Кількість сільрад становила 9307.

2) 1925 рік – ліквідація губерній. Після того, як 12 грудня 1925 року губернії було ліквідовано, система адміністративно-територіального устрою знову стала трирівневою: округа–район–рада (міська, селищна, сільська). Всього було утворено: 41 округ, 680 районів, 70 міськрад, 150 селищних рад, 10314 сільрад.



Рис. 3.2.2. Округи в Україні, 1927 р.

3) 1930 рік – ліквідація округів. У 1930 р.

постановами ВУЦВК та РНКУРСР встановлена двоступенева система управління (район–центр) районного адміністративного поділу, що відповідав новим умовам, які склалися на Україні. У зв'язку з цим було ліквідовано округи, а на території округу було створено райони.

4) *1932 рік – утворення областей.* Дворівнева система управління район–центр проіснувала недовго. Вже в 1932 році регіональний рівень системи адміністративно-територіального устрою було відновлено у вигляді областей. IV позачергова сесія ВУЦВК XII скликання 9 лютого 1932 р. прийняла постанову про створення на Україні п'яти областей: Вінницької, Дніпропетровської, Київської, Одеської та Харківської. Підсумком цієї реформаторської лихоманки стало фактично повернення системи адміністративно-територіального устрою УРСР до системи, яка діяла до революції.

1917 рік	1932 рік
губернія	область
повіт	район
волость	сільська, селищна, міська рада

Перманентні реформи радянського періоду 1920-60-ті роки. Розваливши логічну систему АТУ, яка склалась до встановлення радянської влади, керівництво СРСР творило перманентні зміни АТУ в Україні аж до 1965 року. За цей час ліквідовувались волості та повіти, створювались і ліквідовувались райони, області, сільради. Кількість сільрад або дуже зростала, або різко зменшувалась.

Великі реформи 1957–1965 років. У перші повоєнні роки адміністративно-територіальний устрій України не зазнав серйозних змін. Потрібно було відбудувувати зруйноване народне господарство і тут було не до реформ. Для цього періоду лише характерним було достатньо широке застосування практики перейменувань населених

пунктів та районів, уточнення їх меж. Саме в цей період щезли багато назв поселень, які мали єврейське, польське чи німецьке походження у своєму найменуванні.

Прихід до керівництва Радянським Союзом М. С. Хрущова, розвінчування культу особи Сталіна і спроба тодішнього радянського керівництва «догнати та перегнати Америку» змушували шукати нові, більш ефективні способи управління економікою держави, а відтак і способи організації та територіального розміщення органів влади. Дрібні райони, особливо у сільських територіях, потребували значної кількості державних службовців для існування всіх, передбачених для району державних установ, але їх економічний потенціал був дуже незначний і утримання у цих районах державних органів та бюджетних установ було дуже накладним для держави. З іншого боку, дрібні райони створювали додаткові труднощі навіть у плановій економіці щодо концентрації виробництв та розвитку кооперації.

1962 рік – укрупнення районів. Найбільше територіальних змін, особливо на районному рівні, відбулось після того, як у листопаді 1962 р. було ухвалене рішення Пленуму ЦК КПРС «Про розвиток економіки СРСР і перебудову партійного керівництва народним господарством». Грудневий Пленум ЦК КПУ розвинув це рішення Пленуму КПРС і фактично дав доручення Президії Верховної Ради УРСР на проведення укрупнення районів, що і було зроблено Указом від 30 грудня 1962 р. «Про укрупнення сільських районів Української РСР». У цей період суттєво змінювались підходи до організації влади в територіях. Чи не в перше в історії державного управління влада стала поділятися за новим принципом розподілу не на законодавчу, виконавчу та судову, а на «промислову» та «сільську». Ось лише деякі назви окремих Указів Президії Верховної Ради Української РСР:

«Про утворення обласних (промислових) і обласних (сільських) рад депутатів трудящих Української РСР»;

«Про утворення промислових районів і віднесення деяких міст республіки до категорії міст обласного підпорядкування»;

«Про віднесення в підпорядкування обласних промислових рад депутатів трудящих міських поселень Української РСР».

1965–1966 роки – подрібнення районів. Після відставки М. Хрущова в листопаді 1964 р. в Радянському Союзі розпочалась ревізія всіх попередніх рішень, ухвалених за його керівництва і це не могло не торкнутись адміністративно-територіального устрою. Скасовується поділ рад на промислові та сільські, переглядається районний поділ у областях, відновлюється значна частина раніше ліквідованих районів. Перше відновлення раніше ліквідованих районів відбулось за Указом Президії Верховної Ради Української РСР від 4 січня 1965 р., а потім від 8 грудня 1966 р. Останнім Указом було утворено 81 новий район. Але навіть попри відновлення значної кількості районів, їх загальна кількість все таки залишилась меншою від тієї кількості, що існувала на початку «хрущовських» реформ.

Райони є досить штучними та не стійкими утвореннями, їх існування винятково визначається волею держави, яка розмежовує територію відповідно для зручності управління. Станом на 1946 р. в Україні було 750 районів На 1962 – 231, на 1965 – 393, на 2014 – 490 [1].

Датою відновлення місцевого самоврядування в Україні прийнято вважати 7 грудня 1990 року. Саме в цей день Верховна Рада тоді ще Української РСР ухвалила чи не найпрогресивніший на території тодішнього СРСР Закон «Про місцеві Ради народних депутатів Української РСР та місцеве самоврядування». Цим законом уперше в

легальний обіг було впроваджено новітнє для «радянської» системи поняття – місцеве самоврядування.

Після проголошення 24 серпня 1991 р. Верховною Радою УРСР незалежності України відразу ж постало питання необхідності визначення та обґрунтування оптимальної системи адміністративно-територіального устрою (далі – АТУ), яка повинна якнайкраще відповідати потребам розбудови української держави й узгоджуватися з об'єктивною територіальною диференціацією соціально-економічних процесів. Проте, на практиці українська держава зіткнулася з необхідністю вирішення низки важливих політичних, економічних, соціальних, етнічних та інших проблем. Гостра економічна криза 90-х років минулого століття і необхідність якнайшвидшої розбудови інституційної системи держави, а також проблеми, породжені фактичним формуванням у державі олігархічно-кланової системи влади, відстрочили вирішення питання запровадження нового АТУ.

У 1997 р. Верховна Рада України навіть прийняла Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», що мав вирішити певні суперечності і проблеми, однак Президент України наклав на нього вето, оскільки цей закон не враховував вирішення проблем адміністративно-територіального устрою, які назріли перед Україною. У 1998 р. була схвалена Концепція адміністративної реформи, важливою складовою якої повинна була стати адміністративно-територіальна реформа (АТР). Здійснення деяких заходів щодо АТР розпочалось у 2000 р. Метою такого реформування було проголошено «поліпшення управління територіями», а також створення фінансової рівноправності між регіонами. Проте, впродовж наступних чотирьох років не було розроблено, принаймні не було представлено на розгляд суспільства, ані засад реформи АТУ, ані конкретних

проектів. Спочатку набула поширення ідея щодо укрупнення регіонів. Потім було вирішено здійснювати територіальні перетворення не вище рівня району. Натомість був розроблений проект Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою, який не передбачав кардинальних змін в АТУ, а мав на меті вдосконалення існуючої його системи. Тобто через чотири роки стала очевидною відсутність концептуального підходу до розв'язання даної проблеми.

Підготовці засад реформи АТУ не сприяла й інституційна неузгодженість у даному питанні, адже підготовкою реформи АТУ займались тимчасові комісії або робочі групи, що діяли не на постійній основі. Зокрема, з питань адміністративно-територіального устрою були створені: Комісія з питань адміністративно-територіального устрою (Указ Президента України від 08.08.2000 р. № 966), Міжвідомча робоча група з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України (розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.02 № 478-р), Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.02 р. № 703).

У 2005 р., після зміни політичного керівництва держави, питання реформи АТУ було поставлено на порядок денний діяльності нового Уряду. За дорученням Прем'єр-Міністра України від 14 лютого 2005 р. була створена робоча група з адміністративно-територіальної реформи, відповідний напрям діяльності очолив віцепрем'єр-міністр Р. Безсмертний. План заходів щодо виконання у 2005 р. Програми діяльності Кабінету Міністрів України «На зустріч людям» містив перелік конкретних заходів щодо вирішення питання

адміністративно-територіальної реформи. За значеною робочою групою був запропонований проект реформування АТУ, який доволі широко обговорювався громадськістю. Проте, з відставкою Уряду в серпні 2005 р. активна діяльність щодо реформи АТУ на рівні центральних органів виконавчої влади фактично припинилась.

Варіант реформи, запропонований робочою групою під керівництвом Р. Безсмертного, не міг бути успішно реалізований, оскільки не враховував необхідності зазначеного вище комплексного підходу. Не була прорахована вартість реформи, нереальними встановлені темпи реформування – півтора року. Р. Безсмертного, що перебував на посаді голови «Народного Союзу «Наша Україна», звинувачували у форсуванні реформи з метою підготовки адміністративного ресурсу для виборів у парламенті місцеві представницькі органи. Відразу після представлення проекту реформи розпочалися виступи проти неї. Насамперед, у західних областях – Чернівецькій, Львівській, Івано-Франківській, Тернопільській. Це пов'язано з тим, що ці області є надто подрібненими і запропонований варіант реформи призведе до ліквідації низки адміністративних районів. Такі протести організовувалися місцевими керівниками [4, с. 71–80].

Указом Президента України від 26 квітня 2005 р. було створено Національну раду з питань місцевого самоврядування і регіонального розвитку. Завданням цього органу глава держави визначив формування ефективної системи управління і координації всього комплексу реформ управління: адміністративної, територіальної, бюджетної. Проте фактично даний інституційний органне здійснив практичних заходів з вирішення питання реформування АТУ. У 2006 р. Указом Президента від 3 травня № 340/2006 зазначену Національну раду було

перейменовано в Національну раду з питань державного управління та місцевого самоврядування та затверджено Положення про Національну раду. Серед її основних завдань зазначено розроблення та внесення пропозицій щодо «комплексного проведення адміністративної реформи, зокрема, реформування системи органів виконавчої влади, державної служби, служби в органах місцевого самоврядування, адміністративно-територіальної реформи та реформи місцевого самоврядування». 1 липня 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 року. Реалізація цієї Стратегії передбачає проведення у 2009–2015 рр. адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад.

Слід зазначити, що в результаті революційних подій 2004 р. деякі політичні сили реанімували ідею макрорегіоналізації України і на її основі – перехід до федеративного державного устрою. Це відбувалось як на теоретичному рівні (наприклад, концептуальні обґрунтування В. Тихонова), так і на практичному рівні. Зокрема, йдеться про події 2004 р. у Сєверодонецьку, збір підписів громадян у Донецьку за проведення референдуму щодо федералізації (2005 р.), збір підписів за референдум про незалежність Донбасу (2006 р.). Тодішній Уряд України, продовжуючи дії своїх попередників щодо вдосконалення й активної діяльності у сфері регіональної політики, водночас вважає неактуальним питання реформи АТУ. Зокрема, міністр юстиції України О. Лавринович зазначає, що «у нинішніх політичних і управлінських реаліях говорити про реформу територіальну недоцільно». Попри те, що в Універсалі національної єдності, підписаному 3 серпня 2006 р., пунктом 10 Плану дій для забезпечення Національної єдності передбачається

«стимулювання розвитку місцевого самоврядування, підвищення його ролі і статусу шляхом забезпечення фінансово-економічної спроможності та реформування адміністративно-територіального устрою» [4, с. 110–111].

Проведені роботи з підготовки реформ протягом 2008–2009 рр. (Уряд Тимошенко)

1. Реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою:

а) прийнято Розпорядження КМУ від 29.07.2009 № 900-р «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування». Концепція розроблена Мінрегіонбудом із залучення українських та європейських експертів, отримала позитивний висновок експертів Ради Європи. Концепція визначає зміст реформи місцевого самоврядування, етапи реформування та ресурси, які для цього потрібні;

б) прийнято Розпорядження від 02.12.2009 № 1456-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування». Цим розпорядженням визначалась підготовка нормативних актів, необхідних для реформи та визначались відповідальні за їх підготовку. В рамках цього плану Мінрегіонбудом було підготовлено проекти законів: «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», а також проект змін до Конституції України, що впливають з концепції реформи місцевого самоврядування.

с) Прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 № 385-р «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» та Розпорядження від 23 вересня 2009 р. № 1134-р «Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення

кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад». Цими документами визначались основні підходи до створення сучасної системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, визначались заходи та відповідальні за їх здійснення.

d) Міністерством регіонального розвитку та будівництва було підготовлено проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, яка повністю узгоджена з ухваленою Концепцією реформи місцевого самоврядування та рішенням колегії міністерства затверджено Методику моделювання громад відповідно до проекту концепції. Всі області в Україні здійснили відповідне макетування, підготували перелік нових громад та карти областей із новими громадами.

2. Реформа державної регіональної політики (ДРП):

a) 2 липня 2008 року – на засіданні Кабінету Міністрів розглянуто та протокольно схвалено проект Концепції державної регіональної політики, розробленої Мінрегіонбудом. Сформульовано завдання на базі основних положень Концепції розробити проект Закону України «Про засади державної регіональної політики»;

b) 1 грудня 2009 року – на розгляд Кабінету Міністрів подано проект Закону України «Про засади державної регіональної політики», однак, його так і не було схвалено [3]. Законопроект містив нові підходи до державної регіональної політики, її мету, принципи, систему документів [4], інституційне та фінансове забезпечення, зокрема, створення Державного фонду регіонального розвитку.

Проведені роботи з підготовки реформ урядом Азарова (2010–2012 рр.)

1. У сфері АТУ, місцевого самоврядування та місцевих державних адміністрацій. Урядом не

виконувались, раніше затверджені плани реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Не скасовуючи цих документів відбувся відхід від реалізації концепції формування системи підвищення кваліфікації...

1) У Верховній Раді України за ініціативи Уряду ухвалено закон від 07.09.2010 №2500-VI «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо

a) порядку утворення районних рад», яким остаточно обмежено місцеве самоврядування у столиці: міський голова перестав очолювати виконавчий орган, в районах міста було скасовано районні ради і місцеві вибори в 2010 р. Києві не проходили;

b) Верховною Радою України було ухвалено Закон від 10.07.2010 № 2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який дав змогу правлячій партії отримати перевагу на виборах і перемогу навіть у територіях, де традиційно підтримка виборців відсутня;

c) Мінрегіоном було підготовлено проект Закону «Про об'єднання громад», який внесено на розгляд Верховної Ради України під № 9590 від 14.12.2011, який проте не тільки не вирішує питань реформи адміністративно-територіального устрою, але у запропонованому вигляді не може бути реалізованим на практиці;

d) У Верховній Раді України зареєстровано низку законопроектів, ініційованих, як Урядом так і народними депутатами України і які стосуються сфери місцевого самоврядування та адміністративно-територіального

устрою:

- Проект Закону «Про місцеві ініціативи», – законом встановлюються дуже складні уніфіковані процедури реалізації права на місцеві ініціативи, фактично із компетенції органів місцевого самоврядування (ОМС) вилучається ще одне повноваження щодо місцевого нормативного регулювання;

- Проект Закону «Про адміністративні послуги», – законом намагаються визначити загальні підходи щодо надання громадянам послуг органами публічної влади;

- Проект Закону «Про об'єднання територіальних громад», – закон робить спробу визначити певний правовий механізм об'єднання громад, але механізм виписаний недосконало, тому не може бути реалізованим;

- Проект Закону «Про Концепцію реформи місцевого самоврядування», – пропонується на рівні закону закріпити орієнтири для проведення реформи ОМС та АТУ. Законопроект базований на розробках Мінрегіону 2008-2009 років;

- Проект Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», – нова редакція закону прив'язується до недавно ухваленої нової редакції Закону «Про державну службу» є досить суперечливою і такою, що ставить службу в ОМС значно нижче державної служби;

- Проект Закону «Про територіальний устрій України», – законопроект, який містить елементи адміністративно-територіального устрою, але побудований на досить хибній основі поєднання водному терміну «село, місто» суб'єкта містобудування та адмінтерустрою;

- Проект Закону «Про місцеве та регіональне самоврядування в Україні», – законопроект створено на основі законопроектів 2004–2007 рр., значна частина норм не відповідає Конституції, носить передвиборний характер;

- Проект Закону «Про державне стратегічне

планування», – у проекті відбувся відхід від попередньої концепції щодо системи планувальних документів, подібних до європейської, особливо в частині регіонального розвитку.

- Проект Закону «Про національні проекти України», – в проекті зроблено спробу інституціоналізації органу управління нацпроектами, принципи їх фінансування та управління ними;

2) Центральні органи виконавчої влади (ЦОВВ) в особі Мінрегіону отримав доручення з розробки низки проектів: проект указу Президента про затвердження плану заходів з реформи місцевого самоврядування (МС), проекту закону про органи самоорганізації населення та про вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Україні;

3) Мінрегіоном підготовлено проект нової редакції Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка можливо в найближчий час буде затверджена Урядом, проект є досить загальним, не містить визначальних елементів (системи) реформування, індикаторів успіху та потрібних для реформи ресурсів.

2. У сфері регіонального розвитку

1) Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про засади внутрішньої і зовнішньої політики» (№ 2411-VI від 01.07.2010 р.), який у загальних рисах визначено головні засади державної регіональної політики;

2) Мінрегіонбуд протягом 2010–2011 роках презентував проект Закону України «Про основи державної регіональної політики», «Про основні засади державної регіональної політики», який за своїм змістом є певною компіляцією фрагментів декількох попередніх версій законопроекту «Про засади державної регіональної політики». При цьому з тексту законопроекту було

вилучено фактично усі норми прямої дії (система документів, інституції, фінансові механізми);

3) 24.01.11 на засіданні Ради регіонів Президентом України вперше офіційно озвучені тези про реформування ДРП та ухвалені відповідні рішення;

4) 27 квітня 2011 року № 504/2011 видано Указ Президента України «Про Національний план дій на 2011 рік щодо впровадження Програми економічних реформ на 2010–2014 роки «Заможне суспільство, конкурентоспроможна економіка, ефективна держава», який передбачав доручення з розробки проектів у сфері ДРП і МС.

5) Кабінет Міністрів вніс до Верховної Ради України законопроект «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України щодо створення державного фонду регіонального розвитку» (реєстраційний № 9363), який вихолощує саму ідею фонду.

6) 12 січня 2012 року № 4318-VI Верховна Рада України ухвалила Закон «Про внесення змін до Бюджетного кодексу України та деяких інших законодавчих актів України» з суттєвими уточненнями змісту законопроекту № 9363 нормами альтернативного проекту №9363-1, Закон набув чинності.

Новітня історія у сфері децентралізації. Протягом 1990–1991 років Верховною Радою України було закладено перші правові основи побудови в Україні багатоукладної ринкової економіки та суттєвої зміни усієї системи влади. Адже саме в ці роки із Конституції України було вилучено норму про «керівну та спрямовуючу силу» Комуністичної партії, зупинено цілу главу Конституції, що визначала соціалістичну економічну систему, здійснено розподіл державної влади на три складові, впроваджено посаду Президента України і, найголовніше, ухвалено Закон «Про місцеві Ради народних депутатів та місцеве і регіональне

самоврядування в Україні» від 07.12.1990№533-ХІІ. Фактично цим Законом місцеві ради народних депутатів (так їх тоді називали) звільнилися як від опіки партійних комітетів, так і вертикального впливу з боку «вищестоящих» органів. Це мало стати початком стрімкої децентралізації влади та бурхливого розвитку місцевого самоврядування, як це відбулося, наприклад, у Польщі. Проте, в Україні позитивний ефект не був таким значним. Напевне тому, що в Україні тоді так і не змогли створити необхідну для децентралізації влади нову територіальну основу і ліквідувати систему адміністративно-територіального устрою, що дісталась нам від Радянської влади і яка не відповідала вимогам до територіальної організації влади, що висуваються для досить великих країн з ринковою економікою, до яких належить Україна [1–2]. Незважаючи на слабкі спроби окремих народних депутатів України та деяких науковців озвучувати необхідність удосконалення адміністративно-територіального устрою (АТУ) ще в першій половині 90-х років ХХ ст., Уряд, парламент, Президент виявилися неготовими до прийняття ідеї про необхідність реформи. Адже в ці роки українська держава зіштовхнулася із необхідністю вирішення низки важливих політичних, економічних, соціальних, етнічних та інших проблем. Гостра економічна криза 90-х років минулого століття і необхідність якнайшвидшої розбудови інституційної системи держави, а також проблеми, породжені фактичним формуванням у державі олігархічно-кланової системи влади, відстрочили вирішення питання запровадження нової системи АТУ.

Незважаючи на гостру потребу, позитивний досвід реформування АТУ у Польщі, Швеції, початок подібної діяльності в інших державах-сусідах, що прагнули інтегруватися до об'єднаної Європи, в Україні робота над

підготовкою реформи АТУ та місцевого самоврядування системно такі не починалася. Хоча в 1997 р. Верховною Радою України навіть був прийнятий Закон «Про адміністративно-територіальний устрій України», однак Президент України наклав на нього вето, оскільки цей закон не пропонував реального вирішення проблем адміністративно-територіального устрою, які стоять перед Україною, але натомість містив ряд норм, що входили у суперечність з чинною Конституцією України.

У 1998 р. була схвалена Концепція адміністративної реформи, важливою складовою якої повинна була стати адміністративно-територіальна реформа (АТР). Здійснення деяких заходів щодо АТР розпочалося у 2000 р. Метою такого реформування було проголошено «поліпшення управління територіями», а також створення фінансової рівноправності між регіонами. Проте впродовж наступних чотирьох років не було розроблено (принаймні не було подано на розгляд суспільства) ані засад реформи АТУ, ані конкретних проектів. Спочатку на була поширення ідея щодо укрупнення регіонів. Потім було вирішено здійснювати територіальні перетворення не вище рівня району. Натомість був розроблений проект Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою, який не передбачав кардинальних змін в АТУ, а мав на меті вдосконалення існуючої його системи. Тобто через чотири роки стала очевидною відсутність концептуального підходу до розв'язання цієї проблеми. Замість реформи було запропоновано провести косметичний ремонт територіального устрою.

Підготовці засад реформи АТУ не сприяла й інституційна не узгодженість в цьому питанні, адже підготовкою реформи АТУ займалися тим часом комісії або робочі групи, що діяли не на постійній основі. Зокрема, з питань адміністративно-територіального устрою були

створені: Комісія з питань адміністративно-територіального устрою (Указ Президента України від (08.08.2000 № 966), Міжвідомча робоча група з підготовки проекту Концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 19.08.2002 № 478-р), Міжвідомча рада з підготовки проекту Закону України «Про адміністративно-територіальний устрій України» (Розпорядження Кабінету Міністрів України від 13.12.2002№703).

У 2005 р. після зміни політичного керівництва держави питання реформи АТУ було поставлено на порядок денний діяльності нового Уряду. Дорученням Прем'єр-міністра України від 14 лютого 2005 р. була створена робоча група з адміністративно-територіальної реформи. План заходів щодо виконання у 2005 р. Програми діяльності Кабінету Міністрів України «Назустріч людям» містив перелік конкретних заходів щодо вирішення питання адміністративно-територіальної реформи. Зазначена робоча група запропонувала проект реформування АТУ, який доволі широко обговорювався громадськістю. Проте з відставкою Уряду в серпні 2005 р. актив на діяльність щодо реформи АТУ на рівні центральних органів виконавчої влади фактично припинилася. 21 липня 2006 р. Постановою Кабінету Міністрів було затверджено Державну стратегію регіонального розвитку на період до 2015 р. Реалізація цієї стратегії передбачає проведення у 2009–2015 рр. адміністративно-територіальної, бюджетної та податкової реформи з метою зміцнення фінансово-економічної основи територіальних громад.

Проте спроба підготовки та проведення реформи АТУ в 2005 р. була приречена на провал з таких причин:

- не було чіткої політичної згоди Уряду на

проведення реформи;

- не було визначено центральний орган виконавчої влади, відповідальний за реформу;

- не було розроблено та ухвалено цілісної концепції проведення реформи, а отже, незрозуміло, чим має завершитися реформа та який обсяг ресурсів для реформи потрібен;

- проти реформи виступили різні політичні сили та політики, які побачили можливість на основі критики реформи заробити для себе новий капітал;

- для бізнесу ще не набула гостроти проблема вільних земельних ділянок у містах, оскільки ще можна було приватизувати підприємства, які не працювали, а концентрація капіталу у сільськогосподарському виробництві була недостатньою;

- наближалися вибори 2006 р. правляча більшість не бажала йти на вибори під час реформи, адже це було б самогубством.

Чергові вибори 2006 р. змінили політичну картину парламенту. Новоутворений Уряд, під керівництвом В. Януковича, у березні 2007 року утворює нове Міністерство регіонального розвитку та будівництва. У складі цього міністерства створюється департамент місцевого самоврядування та адміністративно-територіального реформування. Фактично Україна вперше підійшла до можливого початку реформи АТУ з наявністю інституції. Адже без інституції з визначеними повноваженнями щодо підготовки та проведення реформи говорити про можливість реформи просто неможливо. Проте, Уряд В. Януковича такі не зміг розпочати роботу над підготовкою реформи АТУ, оскільки позачергові вибори 2007 р. привели до формування нового Уряду з прем'єр-міністром Ю. Тимошенко. Фактично на початок 2008 р. в Україні склалася принципово нова ситуація щодо

активного просування ідеї реформи АТУ та місцевого самоврядування на принципово новому рівні: об'єктивні та суб'єктивні причини, що спонукають реформу, поєдналися, отже, з'явився реальний шанс на проведення реформи. Однак, знову нічого не вийшло.

Підготовка реформ у 2008–2010 роках. Як уже було сказано вище, упродовж 1990–2004 рр. розмови про реформу публічного управління в напрямі децентралізації влади були на рівні теоретизування. Вперше реально заговорили про можливість системної реформи публічного управління в 2005 р. Після провалу цієї спроби про реформу забули, аж до початку 2008 р. Протягом 2008–2010 рр. реформа місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою була підготовлена досить ґрунтовно, проте, реформа не розпочалася:

1) прийнято Розпорядження КМУ від 29.07.2009 № 900-р «Про схвалення Концепції реформи місцевого самоврядування». Концепція, розроблена Мінрегіонбудом із залученням українських та європейських експертів, отримала позитивний висновок експертів Ради Європи. Концепція визначає зміст реформи місцевого самоврядування, етапи реформування та ресурси, які для цього потрібні;

2) прийнято Розпорядження від 02.12.2009 № 1456-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування». Цим розпорядженням визначалися створи підготовки нормативних актів, необхідних для реформи, та визначалися відповідальні за їх підготовку. У рамках цього плану Мінрегіонбудом було підготовлено проекти законів: «Про адміністративно-територіальний устрій», «Про місцеве самоврядування», «Про місцеві державні адміністрації», а також проект змін до Конституції

України, що впливають з концепції реформи місцевого самоврядування;

3) прийнято Розпорядження Кабінету Міністрів України від 08.04.2009 №385-р «Про схвалення Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад» та Розпорядження від 23.09.2009 № 1134-р «Про затвердження плану заходів на період до 2011 року щодо реалізації Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад». Цими документами визначались основні підходи до створення сучасної системи підготовки та перепідготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, визначалися заходи та відповідальні за їх здійснення;

4) Міністерством регіонального розвитку та будівництва було підготовлено проект Концепції реформи адміністративно-територіального устрою, яка повністю узгоджена з ухваленою Концепцією реформи місцевого самоврядування, та рішенням колегії міністерства затверджено Методику моделювання громад відповідно до проекту концепції. Усі області в Україні здійснили відповідне макетування, підготували перелік нових громад та карти областей із новими громадами.

Які в попередні роки, ініціатори реформи зустріли серйозний опір адміністративної системи в середині міністерств, які не розуміли, навіщо проводити децентралізацію, адже від цього міністерства стають менш впливовими і через них буде проходити значно менше коштів. З іншого боку, підготовка прем'єр-міністра до участі у виборах Президента спонукала її радників радити утриматись від реформи, оскільки це може завадити успіху на виборах. Через те, незважаючи на системну підготовку, стартувати з реформою не вдалося. Після виборів

Президента України у 2010 р. питання реформи якось відійшло на другий план, оскільки почалося відбудовування вертикалі виконавчої лади.

2010–2012 роки: від скасування рішень попередників до продукування нових проектів на старій основі. Формування нового Уряду в 2010 р. та домінування у правлячій більшості ідеології жорсткої вертикалі влади внесло суттєві зміни до роботи урядових інституцій щодо продовження (завершення) підготовки системних реформ у вказаних сферах:

1) Урядом не виконувалися раніше затверджені плани реалізації Концепції реформи місцевого самоврядування та Концепції формування системи підвищення кваліфікації посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад. Не скасовуючи спочатку цих документів, їх просто не виконували.

2) У Верховній Раді України за ініціативи Уряду ухвалено Закон від 07.09.2010 №2500-VI «Про внесення змін до Закону України «Про столицю України – місто-герой Київ» щодо порядку утворення районних рад», яким остаточно обмежено місцеве самоврядування у столиці: міський голова перестав очолювати виконавчий орган, в районах міста було скасовано районні ради і місцеві вибори в 2010 р. Києві не проходили.

3) Верховною Радою України було ухвалено Закон від 10.07.2010 №2487-VI «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів», який дав змогу правлячій партії отримати перевагу на виборах і перемогу навіть у територіях, де традиційно підтримка виборців відсутня.

4) Мінрегіоном було підготовлено проект Закону «Про об'єднання громад», який внесено на розгляд Верховної Ради України за № 9590 від 14.12.2011.

17.05.2012 р. законопроект розглядався Верховною Радою України і був відхилений (ЗА проголосувало 224 народних депутати).

5) ЦОВВ в особі Мінрегіону отримав доручення з розроблення низки проектів: проект указу Президента про затвердження плану заходів з реформи МС, проекту закону про органи самоорганізації населення та про вирішення питань адміністративно-територіального устрою в Україні з терміном виконання травень 2012 р., які так і не були виконаними.

6) Мінрегіоном було підготовлено проект нової редакції Концепції реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. 21 травня 2012 р. на засіданні Уряду проект концепції було знято з розгляду на невизначений час.

7) Урядом було скасовано розпорядження про затвердження Концепції реформи місцевого самоврядування та Плану дій з її реалізації (Розпорядження №567-р від 15.08.2012).

Незважаючи на те, що у Національному плані дій на 2011–2012 рр. передбачено розробити низку проектів законів, які б дали поштовх до реформування місцевого самоврядування, ці законопроекти так і не були зареєстровані у Верховній Раді України. Отже, можна стверджувати, що загалом період 2010–2012 рр. можна характеризувати, як відхід від раніше напрацьованих проектів реформ і фактичне зупинення їх просування. Спроби реформування охорони здоров'я в окремо взятих регіонах також наштовхнулися на проблему нераціонального адміністративно-територіального устрою областей і перенесення вирішення проблеми – визначення просторової основи для органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади – на рівень акта Кабінету Міністрів поза всією системою адміністративно-

територіального устрою навряд чи вирішить проблему.

Українська реформа 2014–2016 роки. 1 квітня 2014 р. український Уряд, що був сформований після Революції Гідності, ухвалив Концепцію реформи місцевого самоврядування та територіальної організації влади № 333-р, яка стала стартом важливої для України реформи, яка зараз більш відома як децентралізація. Це була третя спроба розпочати реформу після перетворень в системі управління, які відбулись ще в 1990 р., коли Україна ухвалила свій перший закон про місцеві ради народних депутатів, місцеве та регіональне самоврядування. В 2014 р. Україна увійшла формально дуже централізованою, а реально дуже регіоналізованою державою із слабким місцевим самоврядуванням та загостренням міжрегіональних відмінностей. Формально жорстка вертикаль виконавчої влади в особі місцевих державних адміністрацій (МДА) була політичною вертикаллю, а голови МДА представляли радше інтереси регіональних еліт, а не держави. За 25 років Незалежності в Україні такі не було сформовано єдиного українського простору на всій своїй суверенній території і міжрегіональні відмінності використовувались не для посилення конкурентоздатності України, а для її ослаблення.

Фактично 2014–2015 рр. стали роками бурхливого старту децентралізації та реформи державної регіональної політики. Законодавче підґрунтя реформаторським процесам надало прийняття Верховною Радою законів «Про співробітництво територіальних громад» (прийнято 17.06.2014) і «Про добровільне об'єднання територіальних громад» (прийнято 05.02.2015). Отже, напрацювання реформаторів, експертного середовища й громадянського суспільства перейшло в практичну площину. Протягом 2014–2015 рр. було ухвалене все необхідне базове

законодавство для добровільного об'єднання громад, здійснено реформу міжбюджетних відносин, проведено децентралізацію в сфері будівельного контролю та надання адміністративних послуг, сформовано законодавство щодо державної регіональної політики та фінансування регіонального розвитку не на основі лобізму та лояльності до правлячої партії, а на основі формули, підходів та кращих практик Європейського Союзу.

За менш як півроку у 2015 р. було створено 159 об'єднаних територіальних громад (ОТГ), в 2016 р. до них долучилось ще 198 і на початок 2017 року було 366 ОТГ (рис 3.2.3). За темпами добровільного процесу укрупнення одиниць базового рівня місцевого самоврядування Україна показала дуже хороші результати, що викликало захоплення збоку наших європейських партнерів. В результаті бюджетної децентралізації місцеве самоврядування суттєво збільшило свої бюджети, а бюджети ОТГ зросли в декілька разів у порівнянні із сумами бюджетів громад, що увійшли в об'єднану громаду.

На початок

2017 року

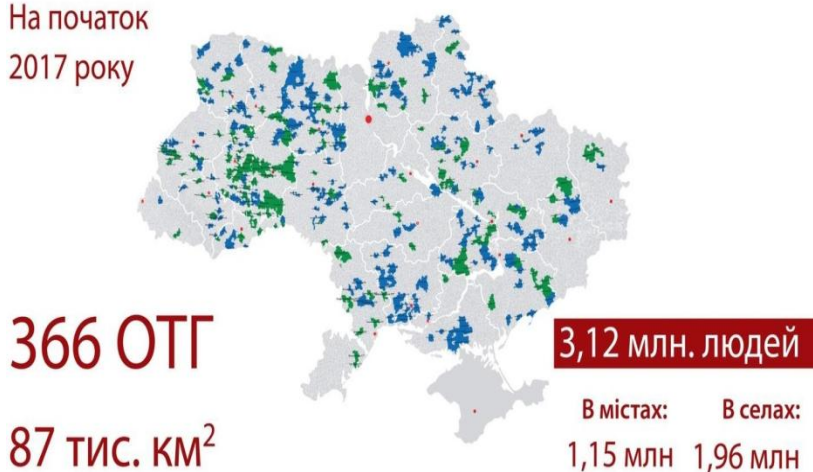


Рис. 3.2.3. Об'єднані територіальні громади в Україні станом на 24 лютого 2017 р.

Територіальна громада, як основний суб'єкт місцевого самоврядування. Первинним суб'єктом місцевого самоврядування є власне територіальна громада. Саме вона шляхом, встановленим законом, формує свої органи. У нашому випадку йдеться про об'єднану територіальну громаду – ОТГ, яка складається із сукупності усіх жителів, усіх поселень – міста, селища, сіл та присілків, що увійшли у таке об'єднання.

Відповідно до тлумачного словника української мови, громада – це група людей, об'єднаних спільністю становища, інтересів і т. ін. З цього можна припустити, що територіальна громада означатиме об'єднання людей на основі спільної території. Так, воно і виходить із норм Конституції України та Закону «Про місцеве самоврядування в Україні». У статті 1 цього Закону йдеться: *«територіальна громада – жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр»*. На наше переконання, це визначення дещо формальне вже хоча б тому, що проста сукупність мешканців населеного пункту, не поєднаних жодними іншими інтересами, не може становити ефективну громаду. Мешканці населеного пункту, формально отримавши визначення «територіальної громади» за формою, навряд чи одразу ж можуть стати нею за суттю. Адже, територіальна громада є первинним суб'єктом місцевого самоврядування і саме територіальній громаді належать фундаментальні права місцевого самоврядування, і саме вона, через встановлені законом правила й процедури, формує систему органів місцевого самоврядування, і саме вона є власником майна.

Щоб ці повноваження громади могли бути повноцінно реалізовані, громада повинна мати, крім

спільного простору проживання, ще й цілий ряд інших спільних інтересів: інфраструктуру, потребу в послугах певної якості та їх задоволенні, відчувати свою визначальну роль у виробленні місцевої політики тощо. А все це набуває обрисів і починає працювати не відразу. Для цього потрібно, щоб мешканці громади відчували свою організованість, тобто, щоб у громаді існували певні елементарні інститути громадянського суспільства: осередки політичних партій та громадських організацій, формальні чи неформальні об'єднання громадян за різними ознаками: соціальними, віковими, територіальними тощо. Також, територіальна громада для того, щоб управляти місцевими справами, місцевим бюджетом і комунальною власністю, формує органи місцевого самоврядування шляхом обрання депутатів та голови місцевої ради на виборах. Органи влади та управління територіальної громади утворюються у порядку і у спосіб, визначені Конституцією і законами України. Саме закон, а не власне рішення, визначає повноваження органів місцевого самоврядування територіальної громади.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Враховуючи історичні витоки та наявну ситуацію в Україні, які практичні дії можуть бути реалізовані на місцях в ОТГ з метою сприяння розвитку територіальних громад?

Довідково:

1. В Україні протягом 2008–2009 рр. було підготовлено низку стратегічних документів, що мали забезпечити проведення реформ адміністративно-територіального устрою, місцевого самоврядування та регіональної політики. Частина документів була ухвалена Кабінетом Міністрів України у 2008–2009 рр. досі чинними.

2. Протягом 2010–2011 рр. реальні роботи з реформування АТУ, ОМС та ДРП практично не проводились через постійну реорганізацію профільного міністерства та відсутності нового бачення реформ.

3. Враховуючи без альтернативність реформ у цих сферах, в кінці 2011 р. намітилась активізація діяльності міністерств Мінекономрозвитку та Мінрегіону щодо відновлення робіт з підготовки реформ, ці теми стали більш артикульованими у виступах Президента України.

4. Незважаючи на формальну наявність в інформаційному просторі декількох концепції реформи місцевого самоврядування та адміністративно-територіального устрою (проект Інституту громадянського суспільства 2008 р., проект Мінрегіону – 2009, проект Асоціації міст України – 2009, проект Асоціації обласних та районних рад – 2011 р., проект Мінрегіону – 2012, начерк Вінницької обласної ради 2011 р.) можна стверджувати, що на рівні системи визначились елементи, які не підлягають сумніву авторами концепцій, муніципальним та політичним середовищем і які відображені у посланнях Президента України:

1) Система АТУ має бути трьохрівневою: регіон (АРК, область), район, громада.

2) Органи місцевого самоврядування на всіх рівнях АТУ представлені радами та їх виконавчими органами.

3) Базовим рівнем місцевого самоврядування є громада, що створюється на основі одного чи декількох поселень на основі центрів економічного зростання.

4) Місцеві державні адміністрації втрачають значну частину своїх нинішніх повноважень і набувають ознак наглядових органів над діяльністю ОМС та виконанням окремих виконавчих функцій у сферах, що не передаються та не делегуються ОМС.

5) Юрисдикція ОМС поширюється на всю територію

АТО, яка є територіальною основою цього органу місцевого самоврядування. Повноваження між ОМС різних рівнів АТУ чітко розмежовані.

5. Фактично сьогодні не існує принципових суперечностей між різними концепціями реформи МС та АТУ крім окремих несуттєвих деталей, основна суперечність у темпах реформи.

6. Аналіз розподілу коштів державної субвенції на соціально-економічний розвиток окремих територій в 2012 р. підтверджує відсутність системи такого розподілу і свідчить скоріше про лобістський характер такого розподілу і навіть визначивши більш справедливо правила розподілу коштів з Державного фонду регіонального розвитку, компенсувати цей дисбаланс буде неможливо.

Враховуючи офіційні заяви Представництва ЄС в Україні щодо прив'язки бюджетної підтримки Україні до виконання нею зобов'язань щодо створення європейської системи формування та реалізації державної регіональної політики, децентралізації влади, формування державної служби та можливі зміни у складі Кабінету Міністрів України в найближчий час робота над проектами у визначених нами сферах може бути суттєво активізованою, але можливе ухвалення нормативних актів, які б відповідали потребам суспільства є досить маловірогідним.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Про порядок вирішення питань адміністративно-територіального устрою Української РСР. Указ Президії Верховної Ради Української РСР {Із змінами, внесеними згідно із Законом № 4865-VI (4865-17) від 24.05.2012 // ВВР. – 2013. – № 17. – ст. 150 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=1654-10>

2. Земельний Кодекс України [Електронний ресурс].

– Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=7&nreg=2768-14>

3. Державна регіональна політика України: особливості та стратегічні пріоритети / за ред. З. С. Варналія. – К., 2007.

4. Адміністративно-територіальний устрій України. Проблемні питання та можливі шляхи їх вирішення / за ред. В.Г. Яцуби. – К., 2003.

5. Стратегічне планування у громаді (навчальний модуль) / А. Ткачук, В. Кашевський, П. Мавко. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 96 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Strategichne-planuvannya.pdf>

6. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль) / Я. Котенко. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 44 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Lokalnaidentuchnist.pdf>

7. Про децентралізацію влади та «реєстрацію» громади. Сайт УНІАН [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <https://decentralization.unian.ua/1044849-pro-detsentralizatsiyu-vladi-ta-reestratsiyu-gromadi.html>

8. Територіальна реформа: вчора, сьогодні, завтра / Інст-т громадян. сусп.-ва; [за ред. А. Ткачука]. — К.: ІКЦ "Леста", 2007. — 116 с.

9. Громадська участь/залучення громадян. Депутатська діяльність в округах (навчальний модуль) / О. Сергієнко, О. Ватаманюк. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 92 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/wp-content/uploads/2016/10/Gromadskaychast.pdf>

10. Словник української мови: в II томах. – Том 2, 1971. – С. 174.

11. Лукша О. Не наступати на граблі невдалої спроби реформи 2005 року / О. Лукша [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.csi.org.ua/ne-nastupaty-na-grabli-nevdaloyi-sprob/>

12. Ткачук А. Ф. Діяльність органів місцевого самоврядування та депутатів сільської, селищної, міської ради (навчальний модуль) / А. Ф. Ткачук. – К.: ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 80 с.

13. Ткачук А. З історії адміністративно-територіального устрою України, 1907–2009 роки / А. Ткачук, Р. Ткачук, Ю. Ганущак. – К.: Леста, 2009. – 128 с.

14. Ткачук А. Державна влада та місцеве самоврядування в Україні: децентралізація чи дискусія? / А. Ткачук. – К.: ІКЦ "Леста", 2008.

15. Аграноф Р. Місьцеве самоврядування. Світовий та український досвід / Р. Аграноф, А. Ткачук, Т. Браун. – К.: ІКЦ "Леста", 1997.

3.3. Управління муніципальним розвитком

Рівень управління муніципальним розвитком є показником готовності держави поступатися командно-адміністративними методами управління, зрілості громадян, спроможних усвідомлено взяти на себе повноту влади на місцях і відповідальність за вирішення місцевих справ. З утвердженням самоврядності зростає ефективність взаємодії соціальної, правової держави та громадянського суспільства.

Управління муніципальним розвитком як чинник волевиявлення та самоорганізації населення у громадянському суспільстві визначається характером співіснування та взаємодії держави як системи органів і установ директивного адміністрування та громадянського

суспільства. Розвиток волевиявлення та самоорганізації зумовлюється також тим, наскільки держава визнає автономне буття спільнот, сприяє їх розвитку. З іншого боку, вона забезпечується тим, наскільки громадянське суспільство спроможне впливати на дії держави, обмежувати й чинити опір її абсолютистським посяганням на владу. Суспільство стає громадянським тільки тоді, коли набір, розвиток і конфігурація недержавних об'єднань здатні стримувати вплив державної системи, змусити її стати активним захисником інтересів громадян, бути правовою державою [4, с. 36].

Розвиток громадянського суспільства як приватного й диференційованого життя людей є основним напрямком волевиявлення та самоорганізації населення, умовою і засадою відповідального врядування, соціальної стабільності та національної безпеки. Суттєвими ознаками такої самоорганізації є роздержавлення приватного життя громадян, відокремлення його від казенного офіціозу державної бюрократії, цінування багатоманітності форм його вияву, існування такої спільності, яка не є державно управлінською і перебуває поза сферою впливу держави, за межами її директивного регулювання і регламентації.

Виконуючи в суспільстві інтегруючу функцію, держава має забезпечити упорядкування системи взаємодії соціальних суб'єктів. Тому сьогодні проявляється тенденція примноження інститутів різних зацікавлених соціальних груп. Право на їх утворення виступає гарантом захисту інтересів особистості і громадянського суспільства, конкурентоздатності у справі відстоювання прав людини.

Ще більш посилюють управління муніципальним розвитком ринкові відносини, що передбачають значне підвищення соціально-економічної культури, політичної свідомості населення. В цьому зв'язку варто наголосити,

що не громадянське суспільство детермінується державою, а держава визначається і регулюється громадянським суспільством. З допомогою волевиявлення та самоорганізації населення, самодіяльних організацій, асоціацій останнє взаємодіє з державою, захищаючи індивідуальні інтереси і права.

Можна виділити три напрямки управління муніципальним розвитком, які ведуть до громадянського суспільства: розвиток соціально-політичних колективістських і індивідуальних засад громадянства; універсальність і фундаментальність морально-правових основ для інститутів громадянського суспільства і правової держави становлять одвічні цінності: законність, порядність, чесність і людяність. У третьому напрямку в такому суспільстві вільно відбувається самоорганізація асоціативного життя, відбувається децентралізація влади завдяки передачі значної її частини самоврядуванню. Саме таким шляхом забезпечується безконфліктне розв'язання проблем.

Саме у демократичних політичних системах особливе місце займає муніципальне управління. Важливу роль місцевої самоорганізації для саморозгортання демократії довели в своїх роботах ще А. де Токвіль і Дж.С. Мілль. Сучасні теорії муніципального управління визначають його як одну з основ конституційного устрою [10].

Одним з найефективніших механізмів волевиявлення та самоорганізації населення, як показує багатовіковий та світовий досвід, є управління муніципальним розвитком. Саме з його допомогою можна сподіватися на найефективніше використання потенціалу самоорганізації та саморозгортання суспільства, ініціативи громадян. Зрештою, йдеться про створення реальних умов саморозгортання демократичного суспільства, про яке останнім часом так багато говорять політики та науковці.

Досвід демократичних країн засвідчує: там, де розвинутий муніципальний розвиток, панує і демократичне впорядкування, держава і влада підконтрольні громадянам, а не навпаки. Муніципальний розвиток є базисом цивілізованого демократичного устрою спільного життя, засадою не тільки декларованої і формально визнаної, а практичної, підкріпленої ефективним вирішенням соціальних і економічних завдань.

Концепт муніципального розвитку є, перш за все, практикою самоврядування, наочним підтвердженням дієвості прав і свобод у суспільстві, нормою суспільного життя й участі населення у спільних справах, можливістю ухвалювати рішення і відповідати за них, тобто власними діями утверджувати демократію. Крім того, залучення громадян до справ на місцевому рівні означає перерозподіл повноважень влади від центру на локальний рівень, що виступає запорукою справжнього суверенітету громадян, а отже, і держави в цілому. У свою чергу, децентралізація влади є засобом підвищення ефективності врядування.

Основними осередками волевиявлення та самоорганізації населення у громадянському суспільстві є органи муніципального управління. Зміцнюючи громадянські цінності й ініціативу, реальну участь людей у розв'язанні життєво важливих проблем, зв'язки між громадянами та об'єднаннями громадян – вони створюють умови для безконфліктної реалізації суспільних і приватних інтересів, включають їх у загальний контекст державного будівництва.

У такий спосіб Конституція України створює умови для прояву громадських, самоврядних засад на рівні первинних територіальних громад. У цьому аспекті муніципальний розвиток створює умови для прояву громадянської активності та ініціативи, подолання

соціальної пасивності людей та взаємної відчуженості між ними. Проте муніципальний розвиток є не лише складовою громадянського суспільства, що зводиться тільки до права територіальних громад на врядування місцевих справ, оскільки останнє ніде в чистому вигляді не існувало, але також виступає специфічною формою народовладдя.

Необхідно відзначити, що, якщо бачити в муніципальному розвитку лише елемент волевиявлення та самоорганізації населення у громадянському суспільстві, то держава була б позбавлена можливості здійснювати детальне правове регулювання його організації та діяльності. При цьому очевидним є те, що муніципальне управління є не лише правом, але й обов'язком територіальних громад вирішувати питання місцевого значення у спосіб, визначений Конституцією і законами України. Адже держава не може розраховувати на те, що і кожному населеному пункті мешканці самі зорганізуються, розроблять правила місцевого життя, оберуть відповідні органи і будуть беззастережно виконувати рішення, що засновані тільки на громадському авторитеті.

До муніципального розвитку не може застосовуватися принцип взаємодії держави з громадськими об'єднаннями як елементами громадянського суспільства, оскільки останні є добровільними об'єднаннями громадян, які можуть вільно створюватися і так вільно припиняти свою діяльність, включаючи саморозпуск. Держава ж не може припинити муніципальний розвиток, вона може лише вжити заходів щодо дострокового припинення повноважень його організацій, діячів та посадових осіб.

Поступово збільшується обсяг функцій місцевих органів, відбувається певна переоцінка традиційних цінностей місцевої автономії та муніципальних свобод.

Місцеве самоврядування розглядалося як загальнодемократична мета та як засіб вирішення локальних проблем, реалізації інтересів місцевих громад, здійснення на місцях загальнодержавного політичного курсу.

Муніципальний розвиток виступає одним із найважливіших принципів організації і функціонування влади в суспільстві й державі, та є необхідним атрибутом демократії. Як відомо базові принципи місцевого самоврядування сформульовані в Європейській Хартії про міське самоврядування. Цими принципами є: принцип правової, організаційної та фінансової автономії органів місцевого самоврядування.

Суть правової автономії органу місцевого самоврядування полягає тому, що він має свої власні повноваження, визначені конституцією і законами. Як зазначається в Європейській Хартії, ці повноваження мають бути повними і виключними, тобто такими, які б не належали одночасно іншим органам. У межах своїх повноважень орган місцевого самоврядування має повну свободу дій для реалізації власних ініціатив з будь-якого питання, що належить до його компетенції.

Конституція України 1996 р., у повній відповідності до вимог Європейської Хартії (поряд з такими фундаментальними принципами, як народовладдя, суверенітет і незалежність України, поділу державної влади тощо), в окремій статті (ст. 7) фіксує принцип визнання та гарантованості місцевого самоврядування.

Визнання місцевого самоврядування як засади конституційного ладу означає визнання муніципального розвитку, встановлення демократичної децентралізованої системи управління, яка базується на самостійності територіальних громад, органів місцевого самоврядування при вирішенні всіх питань місцевого значення. Згідно ст. 5

Конституції України народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування. З даного конституційного положення прямо випливає, що органи місцевого самоврядування не входять до єдиного державного механізму і, в силу цього, місцеве самоврядування можна розглядати як окрему форму реалізації народом належної йому влади.

Муніципальний розвиток формувався впродовж тривалого часу паралельно з розвитком громадянського суспільства. Форми організації муніципального розвитку багатоманітні і зазвичай носять індивідуальний характер, оскільки для того, щоб бути ефективними і зручними для членів місцевого співтовариства, вони повинні відповідати його історичним і культурним традиціям.

Муніципальний розвиток виконує найважливішу роль сполучної ланки між суспільством і державною владою, між договірним саморегулюванням і самоорганізацією суспільства і державним владно-примусовим регулюванням суспільних відносин та сприяє само розгортанню демократії. Тільки в умовах розвиненої громадянськості можливий ефективне управління муніципальним розвитком, оскільки кожен громадянин повинен не тільки добре розуміти особисту відповідальність, але й бути готовим узяти її на себе при вирішенні проблем місцевого співтовариства.

Потрібно використовувати концептуальний підхід, за якого система муніципального розвитку складається з елементів, до яких належать суб'єкти (міське населення, представницькі органи та ін.) та компоненти (структурні одиниці, взаємодія яких завдає й забезпечує якісні особливості, що притаманні системі, серед них: а) форми безпосереднього волевиявлення населення (референдум, вибори, опитування і тощо); б) форми представництва публічної влади місцевого населення (органи місцевого

самоврядування); форми представництва територіального громадського самоврядування (органи самоорганізації населення).

Для формування в Україні адекватної системи взаємовідносин суб'єктів муніципального розвитку необхідна раціональна імплементація його норм і принципів до умов України.

Структура влади в європейських державах поділяється на: центральний уряд, уряд штату (землі, кантону тощо, які входять до складу федеральних систем), регіональний уряд (об'єднує штати, групи штатів або органів місцевої влади), вищий рівень муніципального управління (провінція, департамент), нижчий рівень муніципального управління (комуна, муніципалітет). У європейських державах практикується три системи взаємовідносин суб'єктів муніципального розвитку (за термінологією Лімана): наполеонівська «злита» – префект департаменту є державним службовцем, відповідальним перед центральним урядом; як протизвага йому існують місцеві ради, але їх вплив дуже обмежений; англо-саксонська дуальна управління через комітети, в результаті чого фігура мера стає символічною, а спроби корпоративного управління обмежуються необхідністю досягнення політичного консенсусу й консенсусу в рамках комітету; з розділеною ієрархією – центральний уряд справляє значний вплив на провінційний рівень, у тому числі й через призначення членів місцевих органів влади, проте населенні пункти мають свої власні ради й автономію з колективною відповідальністю.

За своєю структурою влада у США поділяється на: округи, райони округів штатів, муніципалітети, спеціальні райони (квазімуніципальні органи, створювані для конкретних цілей; кордони перетинаються з територією інших органів місцевого самоврядування. У США

практикуються чотири форми місцевого самоврядування: слабкий мер – рада: адміністрацію міста спільно контролюють мер і рада; рада часто обирається за виборчими округами з висуненням кандидатів від партій, а мер обирається виборцями всього міста; рада – представник міської адміністрації: мер здебільшого є формальною фігурою, може обиратися радою або виборцями; рада обирається всім містом без висунення партійних кандидатів; комісія – комісія має законодавчі й виконавчі функції; члени комісії обираються без поділу на виборчі округи, здебільшого без висунення партійних кандидатів; сильний мер – рада: мер призначає й може усувати керівників основних відомств, готує бюджет, має право загального вето; рада часто обирається від виборчих округів із висуненням партійних кандидатів.

Муніципальний розвиток у різних країнах Європи має багаті традиції. З іншого боку, його розвиток у різних країнах та форми функціонування мають суттєві відмінності. Органи муніципального управління інтегровані до відповідних національних систем державного управління та їхньої адміністративної структури. У країнах континентальної Європи (Франція, Італія, Німеччина, Австрія, Польща тощо) державні адміністрації включно з органами муніципального управління мають яскраво виражений легалістичний характер, на відміну від їх аналогів у Великій Британії або у країнах Скандинавії. Натомість, у країнах з федеральним устроєм існують значні відмінності у структурі муніципального управління різних регіонів (Німеччина та Австрія – землі, Швейцарія – кантони). Відповідно, унітарні країни мають однорідну систему муніципального управління (Англія, Франція, Швеція) [2].

У європейських країнах системи органів муніципального управління були та залишаються дуже

різними з огляду на їхні функції та форми організації. З іншого боку, Європейська хартія місцевого самоврядування, ухвалена Радою Європи 15.10.1985 р., містить перелік деяких структурних елементів, які можуть вважатися такими, що мають застосовуватися у будь-якій країні Європи. Головною ідеєю хартії є демократизація та децентралізація. Комуни отримують право самостійно виконувати значну частину функцій державного управління та ухвалювати остаточні рішення з комунальних питань. Громадяни отримують можливість брати безпосередню участь у процесі ухвалення рішень. Окрім цього, громадяни обирають представницькі органи комунального самоуправління (ради).

Зазвичай, органи державного управління організовані за одним з двох принципів: територіальним або функціональним. За територіальним принципом орган управління певного рівня (регіон, район або громада) відповідає за виконання всіх функцій на цьому рівні. У разі застосування функціонального принципу на усіх адміністративних рівнях утворюються галузеві органи, відповідальні лише за певний сектор завдань (управління освіти або охорони здоров'я). Досить часто застосовується певне поєднання цих принципів. При цьому існують суттєві відмінності між різними країнами. У США та багатьох країнах Східної Європи (також в Україні) домінує функціональний принцип, у той час, як у країнах Скандинавії, Франції або Німеччині перевага надається територіальному принципу [3; 6; 8].

У разі, якщо необхідно посилити роль муніципального управління, функції галузевих управлінь мають бути передані загальній адміністрації муніципального управління. Тобто, територіальний принцип та муніципального управління знаходяться у тісному зв'язку.

У цьому контексті одразу постає питання про співвідношення між органами державного та муніципального управління. Як правило, на рівні регіону, району та міст державні адміністрації та органи муніципального управління працюють паралельно. Державні адміністрації виконують державні функції, а органи місцевого самоврядування вирішують комунальні питання. Але при цьому можливе також делегування державних функцій комунальним органам. Традиційно, таким шляхом іде Німеччина, тобто, комунальні органи на рівні районів та громад виконують державні та комунальні функції. Комунальні завдання належать виключно до компетенції муніципального управління. Як правило, ця сфера не є об'єктом контролю та впливу органів державного управління. Перевага цієї моделі для громадян полягає у тому, що вони повинні звертатися з важливими для них питаннями лише до одного органу [9].

До теми співвідношення між державним та муніципальним управлінням належить також питання нагляду та контролю. Деякі країни (зокрема, країни Скандинавії) практично повністю відмовилися від комунального нагляду. Наприклад, у Данії практично відсутній галузевий нагляд з боку держави за діяльністю органів самоврядування комун та районів, а правовий нагляд є дуже обмеженим. Рішення комунальних органів можуть бути оскаржені перед спеціальними апеляційними комітетами, які мають значну самостійність. Також слід зазначити наявність системи омбудсменів, тобто, громадяни можуть оминати органи управління та звернутися зі скаргою до незалежної особи, яка має право провести своє розслідування того чи іншого випадку, має доступ до відповідної документації органів управління, а також може висловлювати свою думку стосовно відповідного випадку. У Великій Британії центральний

уряд здійснює нагляд за органами муніципального управління, якщо це передбачено законодавством. Окрім цього, з 2000 р. невід'ємною частиною системи контролю є порівняння ефективності роботи органів муніципального управління (т.з. Best-Value або Best-Practice) [5]. У інших країнах таке порівняння відбувається на добровільній або неформальній основі.

У різних країнах центральний уряд здійснює ретельний контроль, а інколи навіть перебирає на себе ухвалення окремих рішень та замінює рішення комунальних органів рішеннями наглядових органів або, у деяких випадках, надає доручення комунальним органам.

Багато країн знайшли рішення, яке є проміжним варіантом між цими двома моделями. До таких країн належать Німеччина та Франція. У Німеччині держава здійснює нагляд за діяльністю громад. Якщо вони виконують завдання, делеговані їм державою, то контроль та управління з боку держави можуть також передбачати право відповідного державного органу вирішувати, яке саме рішення з того чи іншого питання є доцільним з фахової точки зору (т.з. фаховий нагляд). Наприклад, органи муніципального управління ухвалюють рішення про надання фінансової допомоги з оплати житла особам з низьким рівнем доходів (дотація квартплати). Виплата цієї дотації здійснюється відповідно до федерального законодавства. Держава може контролювати виконання відповідних законів та скеровувати цей процес через свої доручення. Якщо мова йде про функції, які виконують органи муніципального управління, то держава може лише здійснювати нагляд за дотриманням законодавства під час ухвалення того чи іншого рішення (т.з. правовий нагляд). У цьому випадку держава може оскаржити відповідне рішення або скасувати його. Зі свого боку, громада може звернутися до адміністративного суду з позовом про

порушення гарантованого Конституцією права на здійснення муніципального управління [7].

Модель, яка застосовується у Франції, можна рекомендувати з кількох причин. З одного боку, вона передбачає значну централізацію. Проте, з іншого боку вона відповідає цілям, визначеним Радою Європи. Французька модель має на меті дотримання наступних чотирьох принципів: визначення рішень, які підлягають обов'язковій перевірці протягом певного строку; систематичний контроль вже ухвалених рішень; перевірка правомірності, а не доцільності ухвалених рішень; можливість звернення до органів юстиції.

Усе розмаїття систем взаємовідносин суб'єктів муніципального розвитку у Західній Європі можна звести до кількох основних типів. Часто застосовується поділ на три типи: Північно- та центральноєвропейський тип (країни Скандинавії, Німеччина, Австрія, Швейцарія, Нідерланди); Французький тип (Франція, Італія, Бельгія, Іспанія, Португалія, Греція); Англійський тип (Велика Британія, Ірландія, Канада, США, Австралія, Нова Зеландія) [2].

Ці типи відрізняються один від одного (від (1) через (2) до (3) у спадаючому порядку) обсягом самостійності та автономії комунального рівня, роллю муніципального управління та його правовим статусом. Перша група відзначається сильним муніципального управління, яке має визначений конституцією статус та значні повноваження. У Великій Британії комуни також мали значну свободу дій, а повноваження центрального рівня обмежувалися законодавчою функцією. Проте, такий статус не визначено конституційно, і відповідні функції повинні передаватися комунам відповідно до спеціальних законів, що полегшувало процес рецентралізації за часів Тетчер. У класичній французькій системі (до 1982 р.) домінує

централізоване державне управління з поділом на департаменти, за якого префект окрім керівництва державною адміністрацією забезпечував також виконання функцій муніципального управління у департаментах (та частково у комунах).

Зазначені структурні та конституційні відмінності не залежать від розміру громад (кількість мешканців та площі). В усіх трьох типах можна зустріти як малі, так і великі за розміром громади. Але у Франції велика кількість малих громад перешкоджала децентралізації виконання державних завдань поза рівнем департаментів. Країни Скандинавії типу (1) передбачили для комунального рівня дуже великі розміри громад як за кількістю мешканців, так і за площею.

Зупинимось більш детально на розвитку адміністративної структури на комунальному рівні на прикладі п'ятих країн. Головним критерієм для відбору було те, що у цих країнах існують усі три типи систем взаємовідносин суб'єктів муніципального розвитку.

Стосовно Швеції, то її адміністративний устрій має 22 райони (lan), 2 регіони (Vastra Gotaland, Skane) (у середньому 400000 мешканців); 288 комун (kommuner) (у середньому 34000 мешканців). У цій системі більшість завдань комунального рівня виконуються комунами (kommuner), а райони (lan) в основному займаються питаннями системи охорони здоров'я.

Адміністративні структури у своєму теперішньому вигляді існують з 1974 р. Реформа 1974 р. охопила територіальну реформу, а також делегування функцій (функціональну реформу). Шведська модель сучасної всеохоплюючої соціальної держави вимагала зміни адміністративних структур і перетворила комуни на найважливішу адміністративну інституцію Швеції. У 1862 р. було засновано двоступеневу комунальну систему з

24 районами (на територіальній основі районів, існуючих з 1634 р.) та близько 2200 комунами (на територіальній матриці церковних громад). У 1952 р. була проведена територіальна реформа сільських комун, зменшена загальна їх кількість до 816. У 1974 р. – проведена територіальна реформа міських комун, зменшення загальної кількості комун до 288 kommuner (у середньому 34000 мешканців). Ця кількість комун залишилася до цього часу. Наприкінці 1980-х рр. – запроваджено одноступеневий (без районів) статус для великих міст Стокгольма, Гетеборга та Мальме. У 1998 р. було створено два великих регіони (Vastra Goteland та Skan) у вигляді об'єднання великих міст Гетеборга та Мальме з навколишніми районами. При цьому обидва міста втратили свій статус вільних міст та продовжили виконання своїх комунальних функцій у якості районних міст, які входять до нових великих районів [1; 6].

Щодо основних завдання обох рівнів, районів та громад. Стосовно завдань районів, то основним пунктом є охорона здоров'я (широке коло базових медичних послуг, яке охоплює спеціальне лікування, стоматологію, спеціалізовану психіатрію тощо), на яку припадають три чверті бюджету та персоналу; добровільні функції у галузі культури, освіти та туризму; регіональний розвиток.

Обов'язковими завданнями громад є, перш за все, соціальні функції; планування та будівництво; захист дозвілля та здоров'я; водозабезпечення та водовідведення, вивезення відходів; функції, які виконуються на добровільній основі, охоплюють культуру та відпочинок, а також суспільні завдання, до яких належать, наприклад, технічні служби та енергозабезпечення.

Данія пройшла через два серйозні етапи адміністративної реформи (1970 та 2007 рр.). Результатом цих реформ є поділ державного управління на три рівні:

центральний рівень – регіони – комуни. Звертає на себе увагу велика кількість населення, віднесеного до інституцій двоступеневого місцевого самоврядування: 5 регіонів – від 580000 до 1,65 млн. мешканців; 98 громад – не менше 30000 мешканців.

Цьому результату передувало наступне. Так, під час реформації у XVI ст. вісім традиційних церковних округів були розподілені на пасторські округи. Площа їх територій відповідала світським територіальним утворенням – хардам (herreder). У 1662 р. державна місцева адміністрація Данії була розподілена на 31 управління, які стали проміжним рівнем між державою та комунами. У 1773 р. - управління Данії було переформатовано на 22 одиниці. У 1841 р. поруч з цими управліннями було утворено комунальні управління (amtsrommuner), така структура збереглася до 1970 р. У 1970 р. кількість управлінь було скорочено до 14, 1366 сільських районів та 86 громад (Robstadsrommuner) були об'єднані у 277 громад [6].

Реформа 1970 р. відзначалася чіткою трирівневою структурою (державна, комунальні управління, громади) та значним за обсягом делегуванням державних функцій на обидва комунальні рівні. Для столичного регіону навколо Копенгагена було знайдено окреме рішення. Невдовзі після цієї реформи предметом критики розгляду стали комунальні управління та функції з регіонального планування, а на початку 2004 р. структурна комісія знайшла відповідне компромісне рішення. З 2007 р. замість 14 комунальних управлінь функціонують 5 регіонів, а 277 громад було об'єднано у 8 великих громад.

Головні функції регіонів стосуються наступних галузей: охорона здоров'я; соціальні заклади; захист земель, локалізація корисних копалин та планування їх видобутку; регіональні транспортні компанії; регіональне

планування (регіональні концепції розвитку як стратегічні плани. Окрім цього, було також реформовано державне регіональне управління.

Основні функції громад стосуються наступних галузей: дошкільна та шкільна освіта; заклади для людей похилого віку; соціальні послуги та фінансова допомога відповідним групам населення; інтеграція біженців та імігрантів; політика зайнятості для незастрахованих безробітних; місцеві центри зайнятості; забезпечення електроенергією, газом та водою; служба порятунку; нагляд за станом довкілля.

У підсумку можна зазначити, що у Данії близько двох третин усіх державних функцій виконуються на комунальному рівні. Жодна країна ЄС поки не досягла цього показника. Приблизно три чверті усіх адміністративних службовців Данії працюють у органах комунального рівня, оскільки держава відмовилася від багатьох власних або підпорядкованих органів.

Муніципальне управління у Німеччині також має два рівні (райони та громади). Комунальний устрій належить до компетенції 16 федеральних земель, а Конституція (федеральний рівень) обмежується тим, що вона гарантує право на муніципальне управління.

Середня чисельність мешканців складає: для районів – 250000 чол.; міст земельного підпорядкування – 200000 чол.; громад – від 40000 чол. у Північній Рейн-Вестфалії до 2400 у Шлезвіг-Хольштайн.

Висновки про функціональне навантаження районів, міст земельного підпорядкування, громад (та комунальних спілок) у системі муніципального управління можна зробити на основі відсоткового розподілу кількості працівників відповідних органів: 25,6% усіх працівників комунальної сфери працюють у органах районного рівня; 32,8% – органах міст земельного підпорядкування; 37,2% –

органах громад районного підпорядкування; 4,7% – комунальних спілках (адміністративні спілки тощо).

Функціональне значення цих двох типів комунальних структур пропорційне тому, що майже одна третина усіх працівників комунальних структур зайнята в органах міст земельного підпорядкування, а майже одна чверть – у структурах районного рівня. Це значною мірою пов'язано з тим, що у дуалістичній моделі розподілу функцій, яка є традиційною для системи державного управління та муніципального управління у Німеччині, делеговані державні функції (нагляд за будівельними роботами, захист навколишнього середовища тощо) виконуються у першу чергу містами земельного підпорядкування та районами паралельно з їхніми власними функціями муніципального управління. З іншого боку, той факт, що майже одна третина всіх працівників комунальних структур зайняті у органах громад районного підпорядкування, свідчить про велике функціональне значення і цього рівня [9].

Особливість розподілу державних функцій у німецькій системі управління полягає у тому, що одні і ті самі комунальні органи виконують як державні функції (делеговані функції), так і функції муніципального управління. Громади мають право самостійно вирішувати усі питання, які стосуються місцевих справ, особливо з нових завдань, для яких не передбачено обов'язкове делегування через спеціальний закон, як це відбувається, наприклад, у Англії або Франції (принцип повної відповідальності).

У першу чергу райони виконують наступні функції: охорона здоров'я (лікарні, управління охорони здоров'я); соціальна допомога, соціальне управління; заклади професійно-технічної освіти, спецшколи; утилізація відходів; громадський транспорт близького сполучення;

захист довкілля та природного середовища; ветеринарна медицина; дороги районного значення, реєстрація транспортних засобів, видача посвідчень водія.

До основних функцій громад відносяться: управління зв'язком, реєстрація актів цивільного стану, законодавство про забудову, захист довкілля; територіальне, бюджетне та фінансове планування, планування розвитку; створення та надання у користування громадських закладів (школи, дитячі садки, догляд за людьми похилого віку, спорт, культура, транспорт, системи життєзабезпечення та утилізації); підтримка економічного розвитку, зайнятості, сільського господарства; створення умов для господарської діяльності щодо енерго- та водопостачання населенню, а також дороги місцевого значення.

Сучасна структура муніципального управління є результатом історичного процесу. Райони, межі громад та передусім муніципальне управління були створені та закріплені у своєму теперішньому вигляді на початку XIX ст. З того часу територіальні реформи майже не відбувалися (за винятком деяких змін у 1920-х роках у Пруссії та на деяких невеликих територіях; за часів націонал-соціалізму було ліквідовано місцеве самоврядування та відбулися деякі територіальні зміни).

Після 1945 р. у ФРН налічувалося 24282 громад (середня чисельність населення громади – 2000 чол.), а у Східній Німеччині – 7565 громад (середня чисельність населення громади – 2300 чол.). Наприкінці 1960-х та на початку 1970-х років у ФРН було проведено територіальні та функціональні реформи районів та громад, при цьому у різних землях застосовувалися стратегії, які відрізнялися одна від одної своєю радикальністю. Деякі стратегії були спрямовані на створення нових громад (напр., у Північній Рейн-Вестфалії: громади з населенням у середньому 40000 чол.), у той час як метою інших стратегій було збереження

існуючих комун як політичних носіїв муніципального управління та підвищення їх адміністративної ефективності шляхом створення спілок громад (громади - учасники спілок, адміністративні спілки, управління і т.д.), подібних до *intercommunalite* у Франції [3; 9]:

– результати реформи у ФРН: а) кількість громад було скорочено з 24000 до прибл. 8800 (тобто, на 65%) з середньою кількістю мешканців прибл. 8800 чол.; б) кількість районів зменшилась з 425 до 237 (тобто, на 45%); в) кількість міст земельного підпорядкування було скорочено з 135 до 91 (тобто, на 34%). Зазначені прибл. 8800 громад склалися з 92 міст земельного підпорядкування та 8700 громад районного підпорядкування, з них 2170 самостійних громад та прибл. 6250 громад, які є учасниками адміністративних спілок;

– після 1990 р. нові федеральні землі (Східна Німеччина) одразу почали територіальну реформу районів, кількість яких було скорочено з 189 до 87. Натомість вони відмовилися від територіального переформатування громад, що мало свідчити про повагу до громад як політичної арени для здійснення утвердження нещодавно відновленої місцевої демократії. Замість цього східні федеральні землі повторили досвід більшості західних земель і запровадили проміжний рівень адміністративних спілок, управлінь тощо;

– наразі нові землі проводять чергові територіальні реформи на комунальному рівні. Так, у землі Бранденбург у 2003 р. було розпочато територіальну реформу громад, результатом якої стало скорочення кількості громад з 1479 до 421 (водночас було збільшено кількість самостійних громад з 66 до 148, а кількість управлінь громад було відповідно зменшено з 152 до 54). У 2006 р. було ухвалено рішення про початок територіальної реформи районів землі Мекленбург-Передня Померанія, у ході якої замість

теперішніх 12 районів повинні бути створені 5 (великих) з середньою кількістю мешканців 350000 чол. (водночас шість міст земельного підпорядкування повинні бути перепідпорядковані районам, а також повинні бути суттєво скорочені регіональні та місцеві державні органи). Проте, ця реформа не набрала чинності, тому що конституційний суд землі розцінив її як порушення принципу місцевого характеру управління та принципу обґрунтованості.

Франція є прототипом моделі, для якої характерні сильний центральний рівень та децентрація державного управління через департаменти та їхніх префектів. Проте, з 1982 р. було реалізовано важливі заходи, спрямовані на децентралізацію цієї системи, наслідком яких стало не підсилення ролі громад, а зміни на рівні департаментів (запровадження самоврядування, обмеження повноважень префектів).

Структури управління виглядають наступним чином: 26 regions з них 22 у континентальній Франції, т.з. regions metropolitaines; 100 departements (з них 96 у континентальній Франції, (departements metropolitains, а також 4 острови, departements d'outré mer); 35000 комун (communes).

З 1982 р. французька система муніципального управління має три рівні. Кількість населення на різних рівнях: Regions metropolitaines – у середньому 2,5 млн. чол.; departements metropolitains – у середньому 300000 чол.; communes – у середньому 36500 чол., при цьому 27790 або 76% комун мають кількість населення менше 1000 чол. і лише 241 комуна (0,7%) має кількість населення понад 30000 чол. [7].

У переважній більшості невеликих та малих громад і майже непомітній кількості середніх та великих міст спостерігається дуже серйозна асиметрія у адміністративному, фінансовому та економічному

потенціалі французьких комун.

Невдача комунальної територіальної реформи, яка пояснюється перш за все сильними позиціями та укоріненістю у суспільстві посади (почесних) бургомістрів, стала на заваді делегуванню громадам додаткових функцій. Нереалізована територіальна реформа призвела також до утворення спілок між комунами та рівнями управління. Вони покликані компенсувати недоліки занадто малих за розмірами територіальних утворень, але на практиці призвели до утворення ускладненої системи управління з недостатньо чітким розмежуванням повноважень та необхідністю узгодження багатьох рішень.

У функціональному плані ключовим елементом французької системи децентралізованого врядування є *departements*. Як політично, так і функціонально вони були головними переможцями у процесі децентралізації 1982 р. (Acte I) та 2003 р. (Acte II).

Колишня система управління Франції бере свій початок з наполеонівських реформ. У 1798 р. було створено (на той час 80) *departements* (абсолютно новий рівень політичної діяльності і державного управління) та 40000 *communes* (переважно на основі церковних громад) як єдиної комунальної структури нижчого рівня. У 1982 р. була проведена децентралізація (Acte I), що передбачала делегування функцій, у першу чергу, на користь *departements* (зокрема, у сфері соціальної політики), а також у обмеженому обсязі комунам (*urbanisme*), запровадження регіонів як додаткового (третього) рівня місцевого врядування, *collectivites territoriales/locales*. Реакцією на велику кількість невеликих громад стала розробка т.з. *Intercommunalite* як мережі міжкомунальної співпраці та комунальних спілок. У 1890 р. було прийнято закон про співпрацю між громадами з виконання окремих

функцій (Sindicats a Vokation Unigue, SVU), 1959 - закон про співпрацю (Syndicars a Vocation Multiple, SVOM) у організаційно-правовій формі Etablissements Publics de Cooperation Intercommunale, IPCI. На початку 1990 років їх кількість складала майже 12000 SVU (перш за все для надання послуг з водозабезпечення, громадського транспорту близького сполучення і т.д.) та прибіл. 2000 SVOM. У 1996 відбулося об'єднання, відповідно до закону, комун у спілки громад *communautes urbaines* (у центрах агломерації Бордо, Лілль, Ліон та Страсбург). Наразі це єдиний випадок примусового утворення міжкомунальної спілки відповідно до спеціального закону. Інші десять міських агломерацій добровільно об'єдналися у *communautes urbaines*. У 1999 р. було запропоновано три варіанти *communautes*: а) *communautes urbaines* (для агломерацій з понад 500000 мешканців), б) *communautes d'agglomeration* (для урбанізованих територій); в) *communautes de communes* (для сільських регіонів). Утворення *communautes* зазначених трьох типів і надалі базується на принципі добровільної участі (*volontariat*) але при цьому воно стимулюється рядом фінансових інструментів (зокрема, власні комунальні податки). Таким чином, була започаткувана серйозна реструктуризація та консолідація *intercommunalite*, результатом якої стали 155 *communautes d'agglomerations* та належність 86% усіх соттипез Франції до одного з трьох типів міжкомунальних об'єднань (*communautes*) [7].

Англійська система *муніципального управління* є дворівневою (*County councils* та *district councils*) і наразі охоплює: 34 *County councils*, переважно у сільських районах; 238 *district councils* у межах *counties*; 82 однорівневі комунальні одиниці, які об'єднують функції *county* та *district*, а саме – 36 *metropolitan district councils* та 46 *unitary authorities*; а також (у деяких випадках два рівні)

Greater London Authority, 32 London borough councils (разом із City of London) велика кількість невеликих населених пунктів, які існують переважно з XIX ст., хоча й мають parish councils, але вони не мають суттєвих функцій та значення на комунальному рівні.

Якщо розглядати counties, districts та unitary authorities разом, то середня кількість населення у цих одиницях складає 120000 чол. Такий демографічний показник комунальних одиниць ставить Англію на перше місце серед країн Європи. У дворівневих структурах counties виконують найважливіші комунальні функції (соціальні послуги, школи). Через те, що наразі більшість середніх міст, а також, особливо, великі міста є однорівневими (поєднують функції county та district) unitary authorities, вони є політичним та функціональним ядром англійського муніципального управління.

Сучасна структура муніципального управління в Англії виникла в результаті довгої серії територіальних та організаційних реформ. Під час перших реформ у 1888-1894 рр. було закладено основи для дворівневої системи комунальних органів, які склалися (1888 р.) з 62 історично існуючих counties/shires county councils та створених у 62 великих містах (однорівневих) county borough councils. У 1894 р. у структурі counties було створено абсолютно новий нижчий рівень local government, який складався з приблизно 1200 district councils. Таким чином, для комунального ландшафту стало типовим співіснування дво- та однорівневих комунальних інституцій. Численні малі містечка, села та їх parish councils продовжили своє існування, але вони втратили усі відповідні функції на користь districts. Така “вікторіанська структура” зберігалася до 1970 років [6].

Територіальна реформа 1974 р. повністю змінила застарілу вікторіанську структуру. При цьому кількість

county councils було скорочено з 58 до 47 (середня чисельність мешканців – 720000 чол.), а кількість district/borough councils було скорочено з 1250 до 333 district councils (середня чисельність мешканців – 170000 чол.). Дворівневу структуру було перенесено на усю комунальну систему. Велику кількість (з 1888 р. земельного підпорядкування) county boroughs, тобто, усі середні міста та навіть великі міста, було переведено на нижчий рівень (районного підпорядкування) та класифіковано як district councils. Після реформи 1963 р. було створено (дворівневий) Greater London Council, який складається з 32 London borough councils (разом із City of London).

У 1986 р. під час роботи консервативного уряду під керівництвом М.Тетчер було ліквідовано (дворівневі) metropolitan county councils та Greater London Council, а також відтворено одноступінчатую структуру 36 (metropolitan) district councils та 32 London boroughs.

Нарешті, на початку 1990 років, під час роботи консервативного уряду Джона Мейджора, 46 дворівневих district councils поступово отримали статус однорівневих unitary authorities.

У країнах Скандинавії та Англії громади мають велику площу та відзначаються дуже великою чисельністю населення (як мінімальна, так і середня чисельність). Натомість, Франція відмовилася від реформи на рівні громад. Німеччина є проміжним варіантом. За винятком Франції, у інших зазначених країнах було створено умови для передачі на комунальний рівень виконання основних державних функцій. Це стосується передусім функцій соціальної сфери, а також освіти та енерго- і водозабезпечення тощо. У Франції, у рамках концепцій децентралізації, таке делегування було можливе лише у межах до рівня департаментів.

Створення громад з великою площею у країнах Скандинавії має ще один ефект: регіональне планування, яке передбачає наявність об'єднаних у економічному плані територій (т.з. соціоекономічні територіальні об'єднання земельного планування), може без проблем бути делеговане новим комунальним організаційним одиницям другого рівня. При цьому нижчий рівень ще має достатню свободу дій для планування місцевого розвитку. У Німеччині це не так легко. У деяких випадках було створено регіональні спілки, які стоять над рівнем районів (при цьому їх не можна порівнювати з Regions у Франції або з Counties у Англії). Для урбанізованих регіонів навколо великих міст усі держави створили особливі організаційні форми для планування регіонального розвитку та виконання певних функцій, які виходять за межі того чи іншого великого міста, який є центром регіону. Ці організаційні форми потребують спеціального дослідження та опису, що не може бути зроблено у цій роботі; з іншого боку, перед Україною також стоїть завдання знайти адекватні організаційні форми для регіонів, утворених навколо великих міст.

З делегуванням великої кількості функцій переструктурованим районам та громадам пов'язана інша форма керування та контролю з боку держави. Це є особливо помітним у країнах Скандинавії. Центральний рівень часто обмежується розробкою загальних програм та ухваленням актів законодавства. Відповідальність за ухвалення рішень з реалізації цих програм та відповідні результати покладено на комунальні органи. Контроль з боку органів державного управління обмежується у принципі лише контролем за дотриманням законодавства. У такий спосіб міністерства було ще більше розвантажено та зменшено у розмірах, а різноманітні агенції перебрали на себе частину їхніх колишніх функцій.

Німеччина традиційно відзначається сильною децентралізацією управління, керівництва та контролю (адміністративна децентралізація). У результаті зазначених реформ ця тенденція стала ще відчутнішою [9]. Такий же напрям мали реформи у Франції 1982 та 2003 рр., результатом яких стало створення муніципального управління на рівні департаментів, які дозволяють говорити про політичну децентралізацію. Натомість, Англія забезпечує існування на місцевому рівні державних органів, тому у цьому випадку мова може йти лише про деконцентрацію та, відповідно, рецентралізацію.

Усі попередні реформи було спрямовано на зміну структур державного управління. Проте, усі реформи стикаються ще з одним завданням, яке полягає у легітимізації політики та управління. Необхідна легітимність забезпечується, у першу чергу, виборами та опитуваннями громадян. Великі громади та район із великою чисельністю населення і значною площею можуть обмежувати можливості громадян чинити вплив на розвиток їхніх комун. Цікаво, що ця дискусія протягом багатьох років ведеться у Німеччині з її поміркованими рішеннями набагато інтенсивніше, ніж у Англії або Скандинавії.

Основним в управлінні муніципальним розвитком, що виступає необхідним елементом демократичної організації державного та суспільного життя, є його правова основа, яку становить система нормативно-правових актів, що регламентують організацію і функціонування місцевого самоврядування в Україні.

До системи таких актів відносяться: Конституція України, закони України, міжнародні акти, ухвали місцевих референдумів та органів місцевого самоврядування – статuti, положення, регламенти. Така система нормативно-правових актів будується на

принципах жорсткої ієрархії, що виявляється, по-перше, у верховенстві норм Конституції України, що означає, що норми законів та інших нормативно-правових актів повинні прийматися на основі Конституції і відповідати їй, а також мають бути спрямовані на деталізацію й конкретизацію конституційних норм; по-друге, у вищій силі законів відносно до підзаконних актів; по-третє, у відповідності всіх актів органів місцевого самоврядування положенням актів органів державної влади, прийнятих у межах їх компетенції.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Управлінська ситуація

Ваше муніципальне утворення за демографічно-територіальними характеристиками відповідає муніципальному утворенню-партнеру, що розташоване в Австрії. Аналізуючи витрати води, електроенергії, газу, теплової енергії для житлово-комунальних потреб, Ви виявили, що рівень споживання цих ресурсів у Вашому муніципальному утворенні в 5-6 разів перевищує зарубіжний. Розробіть програму заходів із зменшення ресурсоспоживання в житлово-комунальному господарстві. Визначте фінансові джерела та можливі суб'єкти реалізації програмних напрямків.

Управлінська ситуація

Ви міський голова. На даний момент склалася наступна структура кадрів органів муніципального управління за професійно-кваліфікаційним складом: 70 % службовців мають вищу освіту, проте, лише половина з них має відповідний фах; 30 % – середню спеціальну. Які форми розвитку персоналу доцільно використати для підвищення освітньо-професійного рівня службовців органів місцевого самоврядування? Запропонуйте можливі фінансові джерела проведення заходів в цій сфері.

Управлінська ситуація

В муніципальному утворенні діють наступні господарюючі суб'єкти:

– молокозавод, що має стабільні прибутки й забезпечує своєю продукцією інші муніципальні утворення. Проте, враховуючи конкурентну ситуацію, зростання ринку реалізації продукції даного заводу не очікується;

– ремонтно-механічний завод, що знаходиться на стадії банкрутства;

– підприємство з виробництва пластикових пляшок, створене із залученням іноземних інвестицій. Порівняно з минулим роком обсяг реалізації продукції підприємства збільшився вдвічі, а прибутки зросли в 2,7 рази;

– ялинкова фабрика. Дане виробництво є перспективним. Однак, воно потребує інвестицій для забезпечення модернізації технологічного процесу.

Ви, як муніципальний менеджер, запропонуйте особливості формування й реалізації економічної політики органів муніципального управління стосовно кожного підприємства для забезпечення загального економічного розвитку муніципального утворення.

Управлінська ситуація

Оцініть ресурси будь-якого муніципального утворення. Запропонуйте шляхи зростання ефективності їх використання з метою підвищення конкурентоздатності муніципального утворення.

Методичні рекомендації

Цілі і завдання розвитку окремих муніципальних утворень багато в чому визначаються станом економіки і соціальної сфери, тому вихідним моментом є аналіз і оцінка ресурсів і умов господарювання, який здійснюється за наступною схемою:

1. Передумови економічного розвитку:

– оцінка місця розташування,
– природні ресурси (природно-кліматичні умови, забезпеченість ефективними ресурсами – земельними, лісовими, мінерально-сировинними).

2. Населення (кількісні та якісні параметри населення, його структура, чисельність зайнятих, інтелектуальний та освітній потенціал).

3. Виробничий і науково-технічний потенціал.

4. Інфраструктура (транспортні зв'язки, соціальна інфраструктура, житлово-комунальне господарство).

5. Екологічна обстановка.

6. Фінансові ресурси.

7. Правова (законодавча основа, що включає в себе повноваження, предмети відання і гарантії прав місцевого самоврядування).

8. Структурно-організаційні, інформаційні та кадрові ресурси.

Під ресурсами муніципального утворення розуміється якась сукупність матеріальних і нематеріальних можливостей території муніципального утворення, розпорядження якими віднесено до муніципальної компетенції. Розвиток території в значній мірі визначається наявністю матеріальних ресурсів, оскільки від них залежить ефективність інвестицій, що вкладаються в регіон, вони визначають виробничу діяльність і добробут населення.

Ресурси муніципального утворення повинні бути: по-перше, співрозмірні за обсягом завдань, що вирішуються органами місцевого самоврядування даного муніципального утворення; по-друге, за органами місцевого самоврядування повинні закріплюватися ресурси, що забезпечують комплексне вирішення завдань. Так, наприклад, якщо за місцевим самоврядуванням закріплена завдання забезпечення населення

комунальними послугами, то весь виробничий потенціал, який працює в цій сфері (інженерні мережі, комунікації, фінансові ресурси, джерела тепла і так далі), повинен бути віднесений до відання органів місцевого самоврядування. Виходячи з цього ж принципу має вирішуватися і питання про наділення органів місцевого самоврядування муніципальною власністю. Не менш важливим принципом, який також має враховуватися при розгляді питання про закріплення ресурсів за певними рівнями влади і управління, повинен бути принцип найбільшої ефективності використання ресурсу.

Аналіз умов і передумов розвитку муніципального утворення повинен дати відповідь на питання, чи є об'єктивні можливості переломити негативні тенденції і забезпечити в найближчі роки економічне зростання. Які старі, неефективні, не задовольняють вимогам ринкової економіки виробництва повинні бути згорнуті, які сучасні види діяльності повинні отримати розвиток.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Баймуратов М. А. Европейские стандарты локальной демократии и местное самоуправление в Украине / М. А. Баймуратов. – Х.: Одиссей, 2000. – С. 18–24.
2. Васильева О. І. Створення сучасної системи врядування (з досвіду реформування в європейських країнах) / О. І. Васильева // Економіка та держава. – 2009. – № 11. – С. 155–158.
3. Ворона П. В. Особливості місцевого самоврядування Франції на прикладі регіональних адміністративно-територіальних одиниць-департаментів: досвід для України [Електронний ресурс] / П. В. Ворона // Державне будівництво. – 2008. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/index.html>.

4. Гражданское общество: идея, наследие социализма и современная украинская реальность: Коллект. моногр. / Науч. ред. Кононов И.Ф. – Луганск – Женева – Цюрих: “Альма-матер”, 2002. – 284 с.

5. Європейські орієнтири адміністративного реформування в Україні: монографія / За заг. ред. В. Д. Бакуменка, В.М. Князева. – К.: Вид-во НАДУ, 2005. – 172 с.

6. Іванченко О. В. Адаптація європейського досвіду формування державної регіональної політики [Електронний ресурс] / О. В. Іванченко // Державне будівництво. – 2008. – № 2. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/index.html>.

7. Колісник М. М. Удосконалення планування регіонального розвитку в Україні на основі дослідження французького досвіду [Електронний ресурс] / М. М. Колісник // Теорія та практика державного управління. – 2009. – № 4 (27). – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/tpdu/2009-4/index.html>.

8. Концепція реформування публічної адміністрації в Україні: розроблена Центром політико-правових реформ завдяки підтримці Фонду „Євразія” за рахунок коштів наданих Агентством США з міжнародного розвитку (USAID) // Аспекти самоврядування. – 2005. – № 3 (29). – С. 20-28.

9. Лазор О. Д. Формування та функціонування місцевої влади: досвід міст Німеччини та України : [моногр.] / О. Д. Лазор, Х. М. Кохалик. – Рівне : „Гном”, 2006. – 100 с.

10. Энкарнасьон О.Г. Миссионеры Токвиля. Пропаганда гражданского общества и поддержка демократии / О.Г. Энкарнасьон // URL: http://old.russ.ru/politics/meta/20010220_toc/html]

3.4. Управління розвитком територіальних громад

Сучасний світ стрімко змінюється. За останні 50 років у розвинутих країнах світу відбулися суттєві зміни в практиці управління розвитком територіальних громад (місцевого розвитку), і ці зміни стосуються трьох напрямів.

Змінилися рівні відповідальності влади за здійснення планування розвитку територій. Територіальні громади взяли практично всю відповідальність на себе за місцеву ситуацію, за рівень якості праці, навчання, відпочинку та життя у громаді.

Змінилася методологія здійснення процесу управління місцевим розвитком. Уся діяльність громад підпорядкована стратегії, яка створюється і виконується громадою і яка реалізовується через перманентну плановану проектну діяльність, підпорядковану стратегії.

Відбулася зміна суб'єкта управління. Міста через партнерство та міжмуніципальне співробітництво почали самостійно розширювати простір свого впливу в регіоні, створюючи місцеві фактори конкурентних переваг, формуючи спільні проекти для зростання конкурентоспроможності (транспортні коридори, індустріальні парки, публічно приватні партнерства, кластери, тощо).

Сьогодні територіальні громади України також задіяні в процесі серйозних змін та очікувань. Урядом 1 квітня 2014 року була схвалена Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (розпорядження КМУ №333-р) та затверджено План заходів з її реалізації (розпорядження КМУ №591-р від 18.06.2014). Реформа передбачає створення спроможних громад з можливостями самозабезпечення та саморозвитку, тобто громад, які за

рахунок власних ресурсів зможуть (повинні будуть) вирішувати питання місцевого значення. Таким чином було розпочато процес децентралізації влади.

Децентралізація – проведення кардинальних змін і системних реформ та передача від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування повноважень, ресурсів та відповідальності. З цього ж часу в державі розпочато масштабні секторальні реформи.

Суспільство починає усвідомлювати, що стан економічного розвитку країни прямо залежить від можливості та зацікавленості громад займатися розвитком своєї території. Територіальні громади мають перетворитись із об'єкта управління на суб'єкт управління і самостійно формувати свою спроможність. Органи місцевого самоврядування отримують можливості та мотив для належного виконання повноважень. Вперше в історії незалежної України територіальні громади будуть нести відповідальність за планування свого розвитку та бюджету, за економічний розвиток, залучення інвестицій та розвиток підприємництва. Держава провадить децентралізацією і передає «вниз» більше «податкових ресурсів» та повноважень. Це повинно підвищити відповідальність «місцевих влад» перед своєю громадою та усією країною за розвиток.

Глобалізація світової економіки – це процес, пов'язаний з формуванням транснаціонального середовища, насамперед, єдиного економічного та інформаційного простору, різке прискорення інтернаціоналізації усіх сфер суспільного життя (економічного, соціального, політичного, духовного), вищий ступінь відкритості національних економік, а, отже, інтенсивний взаємний обмін інформацією, людьми, капіталом, товарами, послугами, культурними і духовними цінностями.

До ознак глобалізації відносять:

- інтеграцію національних економік у світову;
- високі технології;
- перехід від короткострокових завдань до довгострокових,
- децентралізація управління;
- самоорганізація та саморозвиток;
- перехід від ієрархічних структур до мережевих;
- інтелектуалізація та науковість.

Глобалізація створює нові можливості для збільшення потужності підприємств та ефективності бізнесу, але не забезпечує рівність результатів для всіх суб'єктів однаково. Внаслідок високої мобільності ресурсів (особливо фінансових, інформаційних та людських) вона формує потужні потоки капіталу, що легко перетікають з однієї території в іншу, впливаючи позитивно на розвиток в місцях локалізації і тим самим поглиблюючи диспропорції в розвитку територій. Оскільки кожна територіальна громада виступає як самостійний гравець на ринку, і таких громад багато, то конкуренція між ними неодмінно загострюється. Очевидно, що економічний добробут громади неможливий без розвитку місцевої економіки. Тому місцеві громади вдаються до використання факторів місцевих конкурентних переваг. З допомогою інтелектуальних, людських, інституційних, інфраструктурних, енергетичних, фізичних та природних ресурсів місцевості вони стараються будувати власну зростаючу і «самоокупну» економічну систему.

Територіальні громади, зростання яких опирається на конкурентні переваги, що зумовлені лише місцем розташування та класичними факторами виробництва (земля, праця, капітал), можуть на певному етапі глобалізації втратити свої колишні переваги.

Територіальні громади, які розвивають креативні «виховані» фактори місцевих переваг (інтелект, інновація, інформація, співпраця, мережі, соціальний капітал), мають шанси вийти в лідери. Вони зможуть позиціонувати себе по відношенню до інших громад та територій і отримати особливі конкурентні переваги у залученні найкращих інвестицій, які забезпечують:

- створення інноваційних підприємств;
- формування високої доданої вартості;
- випуск продукції переважно експортного спрямування;
- нові навички професійного менеджменту;
- поліпшення інфраструктури;
- інтеграцію у світову економіку, тощо.

Таким чином, процес глобалізації світової економіки відкриває нові закономірності, вводить нові «правила гри», змінює рівні відповідальності за місцевий розвиток та алгоритми ухвалення рішень управліннями в галузі економічної політики як на національному, так і на регіональному рівнях. І, як це не дивно, глобалізація світової економіки призводить до посилення ролі місцевих територіальних громад в економічному розвитку і локальних територій, і країни.

Виникнення територій економічного росту, так і територій економічного занепаду є наслідком процесів локалізації. Територіальна громада, що неспроможна конкурувати за залучення та ефективного використання зовнішнього капіталу, інформації та знань, залишається далеко позаду.

Відсталість депресивних територій в сучасних умовах розширено відтворюється, розрив у показниках валового регіонального продукту на мешканця, зайнятості, середньої зарплати та добробуту населення у порівнянні з конкурентоспроможними територіями зростає. Країни, які

не забезпечили умови ефективного використання ресурсів, з такою ж швидкістю позбуваються їх, загострюючи внутрішні проблеми бідності. Більше того, внаслідок міжнародної міграції факторів виробництва (в першу чергу капіталу) на територіях виникають диспропорції в розміщенні продуктивних сил. Причиною тому є різна інвестиційна привабливість територій і, як наслідок, різний приплив іноземного капіталу в різних частинах однієї країни. І в цьому полягає ще одна важлива особливість розвитку національних економік в умовах глобалізації. Через зростання мобільності ресурсів, спрощення і прискорення транскордонного руху факторів виробництва суб'єктами міжнародних економічних відносин все більше стають локальні території.

У Конституції України (ст. 140–143), зокрема, зазначено, що *«територіальна громада – це жителі одного чи декількох населених пунктів, які добровільно об'єднуються в одну територіальну громаду для вирішення питань місцевого значення, а саме: обирають сільського, селищного чи міського голову, який очолює виконавчий орган ради та головує на засіданнях виконавчого комітету та ради, старост та депутатів ради, які представляють та захищають інтереси всієї громади; управляють майном, що є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць і контролюють їх виконання; встановлюють місцеві податки і збори відповідно до закону; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізують та ліквідовують комунальні підприємства, організації і установи, а також здійснюють контроль за їх діяльністю; вирішують інші питання місцевого значення, віднесені законом до їхньої*

компетенції...» [10].

У Цивільному кодексі України зазначено, що «територіальні громади є юридичними особами, мають свої рахунки, надходження..., можуть створювати комунальні підприємства, навчальні заклади, підприємницькі товариства, приймати участь в їх діяльності на загальних підставах...» [1].

До основних завдань територіальної громади слід віднести:

- планувати, реалізовувати плани, конкурувати за інвестиції та кращі робочі місця тощо;
- розробити та донести виразне та стимулююче економічне бачення напрямку;
- використовувати місцевий ресурс громади для створення конкурентних переваг;
- забезпечити мотивацію та спроможність «ключових учасників» використовувати переваги та ефективно співпрацювати;
- створити та підтримувати інституції, що сприяють використанню інтелектуального потенціалу, постійній модернізації та інноваціям;
- забезпечити бажання та спроможність ключових установ пристосовуватись до викликів глобальної економіки.

Вирішальну роль у визначенні ініціатив з місцевого економічного розвитку відіграють нові події та тенденції, на які вплинула глобалізація. Перелік чинників змін, які сформувались під впливом процесів глобалізації і невдовзі суттєво впливатимуть на місцевий економічний розвиток та на вироблення нових підходів до планування розвитку громад, сформовано у три групи (рис. 3.4.1).

Успішність реалізації політики місцевого розвитку суттєво залежить від рівня наявних повноважень місцевих органів влади, а також системи балансу і розподілу

повноважень між державним, регіональним (обласним) та місцевим (органами місцевого самоврядування) рівнями влади. Відомо, що високі параметри якості життя громадян та рівні розвитку економік найбільш розвинутих країн світу спричинені, зокрема, порівняно високим рівнем децентралізації та деконцентрації, тобто значним обсягом повноважень та відповідних ресурсів для їх реалізації, переданих (делегованих) державами на «регіональний» та «місцевий» рівні управління.

Чинники впливу на формування територіальної громади

1. Економічні	2. Технологічні	3. Регуляторні та політичні
<ul style="list-style-type: none"> - скорочення значимості сировини у собівартості продукції; - вплив глобальних стратегічних альянсів транснаціональних корпорацій на свою інвестиційну і купівельну поведінку; - надмірна пропозиція продукції, що виробляється у ключових глобальних секторах; - синхронізація економік різних країн; - збільшення мобільності капіталу, що полегшує доступ до джерел фінансування практично для всіх, незалежно від місцеперебування; - скорочення частки працівників, зайнятих у сировинній і виробничій сферах за рахунок збільшення частки працівників, зайнятих у сфері обслуговування. 	<ul style="list-style-type: none"> - технологічні вдосконалення та зростання ефективності виробничих процесів; - відсутність національних кордонів у системах зв'язку через мережу інтернет (наприклад, у системах електронної торгівлі та електронного державного управління); - удосконалення в логістиці, наслідком яких є скорочення потреб у вантажних перевезеннях; - зростання важливості інформаційних послуг та інформаційних технологій в усіх секторах економіки; - технологічні вдосконалення вимагають 	<ul style="list-style-type: none"> - усунення політичних бар'єрів торгівлі; - регіональне групування та регіональна інтеграція у сфері торгівлі; - зростання масштабів демократизації, що посилює тиск і збільшує очікування з боку окремих громадян та груп; - впровадження глобальних стандартів праці та охорони довкілля; - поширення приватизації цілих галузей; - децентралізація урядових послуг;

Рис. 3.4.1. Основні чинники впливу на формування територіальної громади

Основними цілями економічного розвитку є кількісне зростання населення та багатства, поява якісно нових благ, цінностей явищ та процесів. У класичному розумінні під економічним розвитком розуміють перехід від одного стану економіки до іншого, коли у новому періоді не лише збільшується виробництво тих товарів та послуг, які вже вироблялись, а має місце виробництво нових товарів та послуг з використанням нових технологій у порівнянні з минулим часом.

Сталий розвиток не може відбуватися без економічного розвитку. І хоча економічний розвиток сам по собі не гарантує соціального благополуччя, якості життя, збереження життєдіяльності та екологічної безпеки, без економіки вони взагалі неможливі. Рівноцінна присутність економічної, соціальної та екологічної складової забезпечує сталість розвитку, його збалансованість та повноцінність.

Отже, місцевий розвиток – це процес певних змін у місцевій системі територіальної громади, який призводить до покращення якості життя зараз і в майбутньому, це партнерство інтересів громади, підприємницьких кіл та органів місцевого самоврядування для підвищення добробуту кожного члена громади і всіх загалом. Тому, коли йдеться про сталий розвиток у громаді в найкращому його прояві, то в першу чергу слід розуміти, що мова йде про місцевий економічний розвиток із орієнтацією на три складові – соціальне благополуччя, рівний доступ всіх жителів до публічних послуг, охорони здоров'я, чистоти довкілля, екологічної безпеки та захищеності.

При розробці планів сталого місцевого розвитку певної територіальної громади) слід опиратися на шість базових постулатів:

- 1 Економічний розвиток створюється бізнесом.
2. Робочі місця забезпечують добробут громади і

впливають на зростання як індивідуальних доходів мешканців, так і на зростання сукупного суспільного продукту.

3. Місцева влада та громадські організації створюють умови для розвитку бізнесу.

4. Розвинута інфраструктура є головним елементом конкурентоспроможності громади.

5. Якісні послуги, що надаються місцевою владою громаді та бізнесу, є головним елементом конкурентних переваг.

6. Ефективне управління містом чи регіоном забезпечується системним менеджментом (планування, організація, мотивація, контроль), місцевими ресурсами, співпрацею зацікавлених осіб та тристороннім партнерством.

До основних правил в діяльності територіальних громад для забезпечення сталого розвитку слід віднести:

- праця над створенням високотехнологічних робочих місць та залученням продуктивних інвестицій (у т.ч. прямих іноземних інвестицій);

- сприяння розвитку та диверсифікації бізнесу та формувати кластери (ланцюжки зростання доданої вартості);

- розвиток інфраструктури, впровадження енергоефективних технологій, оптимізація транспортних потоків та визначення в поведінці із твердими побутовими відходами;

- розвиток партнерських стосунків з бізнесом (ДПП), спонукання бізнесу до соціальної, екологічної та етичної відповідальності;

- можливість бути партнером для громади, залучати громаду до співпраці та змінювати ментальність, формуючи корпоративну культуру громади;

- забезпечення перманентного навчання персоналу;

- інтеграція стратегічних планів у функціональну діяльність влади, враховуючи усі складові сталого розвитку;

- реформування структури управління розвитком відповідно до завдань та цілей стратегії.

Практика функціонування розвитку територіальних громад в передових країнах світу дозволила накопичити «матеріал» для використання кращих практик її організації, розробки, управління та впровадження політики планування стратегій, програм та проектів місцевого розвитку. Цей досвід є важливим у багатьох аспектах і має широке застосування. Він трансформувалася практикою застосування та відповідає сьгоднішнім реаліям та викликам глобальної економіки.

Основні ключові принципи, які слід враховувати в розвитку територіальних громад та впровадженні будь-яких ініціатив з місцевого економічного розвитку, подаємо нижче (рис. 3.4.2.).

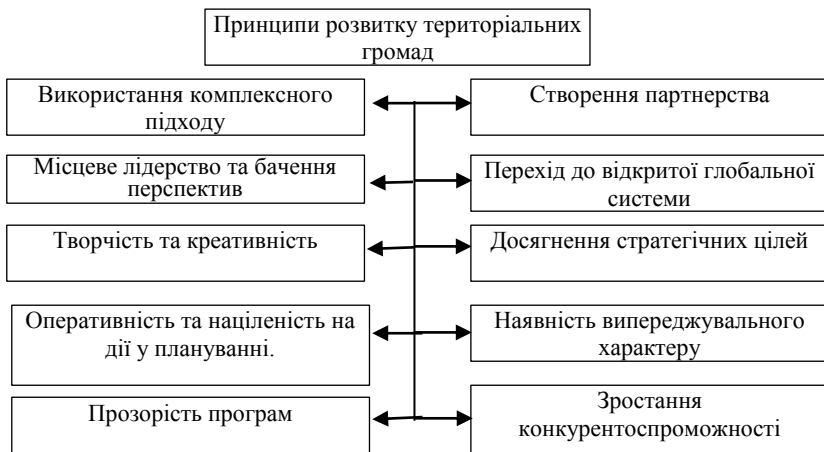


Рис. 3.4.2. Основні принципи розвитку територіальних громад

1. *Необхідність застосування системного всебічного та комплексного підходу до розвитку територіальної громади.* Щоб бути дієвим, місцевий економічний розвиток не повинен обмежуватися одним виміром, тобто не повинен спрямовуватися виключно на залучення будь-яких підприємців і будь-яких робочих місць. Успішні ініціативи з місцевого економічного розвитку повинні бути цілеспрямованими, багатоплановими і бути спрямованими на вирішення широкого кола питань, пов'язаних із забезпеченням сталого розвитку громади та збалансуванням економічних, соціальних і природоохоронних завдань. Розробники таких програм аналізують широкий спектр проблем, можливостей і рішень, враховуючи при цьому місцеві ресурси, факторні умови, капітал громади та специфіку кожної громади.

2. *Міське лідерство та бачення перспектив.* Лідерство є необхідною передумовою успішної діяльності і головною опорою стратегічного розвитку. Сьогодні все більше фахівців схилиються до думки про те, що розвиток лідерства як однієї з важливих складових процесу місцевого управління може суттєво підвищити ефективність діяльності органів влади шляхом використання додаткових важелів при роботі з колективом, громадою, зацікавленими сторонами та безпосередніми отримувачами послуг, що надаються владою. Вдале використання лідерства як додаткового ресурсу робить значний внесок у реалізацію на місцевому рівні парадигми «Доброго врядування», яка передбачає забезпечення ефективного та інноваційного управління, належної участі громадян у процесі прийняття рішень з метою перетворення громад у місця, де люди бажають жити й працювати сьогодні та у майбутньому.

3. *Творчість та креативність.* Сьогоднішнє конкурентне глобальне середовище чинить тиск на

громади в їхньому розвитку. Сталий розвиток та прагнення зростання якості життя вимагають постійних пошуків нових неординарних рішень. Швидкі технологічні, політичні, економічні та соціальні зміни потребують креативу в плануванні змін, пошуку нових шляхів розвитку економіки (наприклад, розвиток економіки знань, економіки інформації, економіки вражень тощо). Нестандартне мислення повинно стати нормою, а не винятком. Успіх потребує підходів, які є креативними і адаптуються до динамічних проблем, з якими стикаються громади.

4. *Створення партнерств, залучення громади та налагодження співпраці* – важлива умова успішності планування, забезпечення прогресу, впровадження дієвих стратегій та програм місцевого розвитку. Діяльність з місцевого економічного розвитку є найбільш успішною тоді, коли вона проваджується через залучення громади, партнерство органів влади, підприємців, неприбуткових організацій та населення. Успіх не приходить сам по собі, а є результатом певних дій. Досягнення успіху вимагає відданості, кваліфікації і досвіду в багатьох сферах, значних кадрових та інтелектуальних ресурсів, інноваційності, що нечасто поєднуються в одному місці чи в одній структурі. Тому горизонтальна співпраця, широке співробітництво і формування партнерств на рівні громад, залучення до праці активних людей та зацікавлених груп створює синергію і є необхідними умовами успішності планів та заходів з місцевого розвитку громад.

5. *Необхідність переходу від закритих місцевих економік до відкритих глобальних систем.* В умовах глобалізації економіки громади, муніципалітети, регіони та країни в цілому мусять змістити акценти у своїх програмах економічного розвитку. Необхідно «думати глобально, але діяти локально». Для цього необхідно сконцентруватися на

підвищенні конкурентоспроможності громад, для чого розвивати і підтримувати спеціалізовані підприємства, кваліфікованих працівників та інновації. Найкращі підходи до організації місцевого економічного розвитку передбачають застосування принципу важеля для подальшого розвитку сильних сторін громади чи регіону для одержання порівняльних і конкурентних переваг.

Порівняльна перевага означає ситуацію, за якої місто (підприємство або кілька підприємств, розташованих на території міста) може виробляти товари чи послуги за нижчою вартістю, ніж конкурент з іншого регіону. Порівняльна перевага сприяє спеціалізації виробництва для одержання вигод від торгівлі продуктами цього виробництва.

Конкурентна перевага означає стратегічну перевагу, яку суб'єкт має над своїми конкурентами у певній галузі, в якій має місце конкуренція. Наявність конкурентної переваги зміцнює та поліпшує позиції громади, міста, регіону в його середовищі (в якому відбувається конкуренція іншими громадами і регіонами).

6. Місцевий розвиток має бути спрямований на досягнення стратегічних цілей, але водночас він повинен демонструвати певний позитивний ефект у короткостроковому періоді. Будь-яка ініціатива з місцевого економічного розвитку, як правило, є довгостроковою і тому може давати відчутні результати лише через десятиріччя. Щоб зберегти віру, активність дій і підтримувати зацікавленість, відповідальні за розвиток посадовці мають регулярно оцінювати хід роботи і ділитися з громадою проміжними здобутками на шляху до досягнення основних стратегічних цілей. Усвідомлення того, що дана робота дає позитивний ефект, переконує людей у правильності і важливості роботи з планування місцевого економічного розвитку та сприяє активізації

залучення зацікавлених сторін / партнерів до подальшої роботи. Це досягається значною мірою завдяки покроковій реалізації проектів, виконання яких набагато простіше оцінити в короткому періоді часу, а значить, і усвідомлювати очікуваний ефект у стратегічній перспективі.

7. Місцевий розвиток має бути процесом випереджувального характеру, гнучким та адаптивним. У сьогоdnішньому глобальному світі суттєвим викликом для досягнення успіху місцевому розвитку громад є формування та узгодження планування із динамічністю середовища, яке швидко змінюється. Проблема стосується необхідності одночасного вирішення поєднання двох протилежних речей – необхідності планування з одного боку, а з іншого – пристосування до змін, необхідність «іти в ногу з темпом змін», управляти змінами та використовувати їх на користь місцевому розвитку. У часи «рухомих мішеней» критично необхідно бути гнучкими та адаптивними, негнучкі та консервативні підходи часто недоречні і навіть шкідливі. Успіх часто визначається тим, наскільки громада чи муніципалітет можуть скористатись обставинами, що змінюються, передбачити їх та використати на користь.

8. Оперативність та націленість на дії у плануванні. Цінність планування полягає не у безконечному розмірковуванні, а у свідомому розміркованому виокремленню реальних та дієвих заходів, налаштуванню всіх учасників процесу на дії для виконання завдань та досягнення цілей. Успіх планування у великій мірі залежить від способів та методів його реалізації.

9. Програми й заходи з місцевого розвитку мають бути прозорими і підзвітними. Прозорість і підзвітність роблять відчутний внесок у забезпечення дієвості ініціатив з місцевого економічного розвитку. Це досягається

шляхом перманентного процесу залучення громади до спільного вирішення питань. Коли окремі громадяни та інші зацікавлені особи знають, що відбувається, вони охочіше залучаються до процесу та підтримують його. Чим серйозніше налаштована громада на здійснення заходів з місцевого економічного розвитку, тим вищою є дієвість цих заходів. Прозорість означає відкрите обговорення процесів місцевого економічного розвитку та інформування про нього якнайширшої аудиторії. Підзвітність є логічним наслідком прозорості.

10. *Зростання конкурентоспроможності* – важлива складова діяльності у сфері місцевого розвитку громад. Досягнення планів розвитку і вся діяльність у сфері місцевого розвитку охоплюють розробку стратегій, підготовку програм та проектів, які забезпечують формування такого ділового клімату і таких місцевих умов, що сприяють максимальному залучення ресурсів та забезпечують економічне зростання. Одним із основних завдань громади в галузі місцевого розвитку є необхідність стати привабливими для розвитку високопродуктивних ресурсів, для залучення інвестора, і не просто будь-якого інвестора, а стратегічного інвестора, який забезпечить зростання конкурентоспроможності території, принесе в територію високу додану вартість, інноваційний тип менеджменту, забезпечить розвиток та практичне використання інтелектуального капіталу.

Наразі переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, неспроможна їх виконувати через брак власних коштів, занепад або відсутність інфраструктури (необхідних будівель, споруд, доріг тощо), а також брак кадрів відповідної кваліфікації.

Тому значна частина питань місцевого значення не вирішується належним чином – не утримуються

приміщення шкіл і лікарень та інші будівлі комунальної власності, не забезпечується благоустрій території, вуличне освітлення тощо. Реформа місцевого самоврядування, враховуючи позитивний як європейський, так і власний історичний досвід, передбачає об'єднання (укрупнення) територіальних громад, забезпечення їхньої спроможності самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення. Ідеться про наділення територіальних громад більшими ресурсами та про мобілізацію їхніх внутрішніх резервів.

Розвиток села за допомогою територіальних громад передбачає діяльність, яка дає можливість сільським мешканцям чинити вплив на суспільну мотивацію підтримки села та поглиблювати усвідомлення локальних потреб суспільства, а також допомогти селу подолати соціальну ізоляцію та, відповідно, отримати вільний доступ до інформації та послуг [5].

Таке розуміння ролі сільських громад є потужним стимулом для перегляду функцій органів державного управління, спрямованих на підтримку розвитку села за допомогою таких способів: поглибити довіру сільських громад до державних ініціатив, зосередити управлінські зусилля на координації цих процесів, а також налагодити такі відносини між державою та сільською громадою, які б не обмежилися простим наданням додаткових послуг сільським мешканцям. Активний розвиток села потребує сильних і життєздатних сільських громад, які б з метою покращення добробуту своїх односільчан плідно використовували місцеві активи й поєднували їх із зовнішніми можливостями партнерів, зокрема й з державою.

Потужною рушійною силою розвитку села є ініціювання територіальною громадою певних рішень, які безпосередньо впливають на її життєдіяльність та

економічну діяльність. Варто наголосити, що участь членів громади у процесі розвитку має бути не формальною («псевдоучастю»), а реальною, більше того – дієвою, чого можна досягти шляхом самоорганізації членів громади.

За умови активного розвитку села шляхом створення сільських територіальних громад надається можливість самоорганізовуватися саме сільським жителям, об'єднаним спільним життєвим простором, спільними прагненнями, а головне готовністю та реальними діями, спрямованими на покращення економічного, соціального та екологічного становища рідного села. Тож у такому випадку селяни створюють власноруч так звану групу локальної взаємодії та обирають з-поміж себе лідера, який її очолює.

Люди – їхні ідеї, знання, інтелект, їхнє бажання і вміння співпрацювати, щоб колективно вирішувати існуючі проблеми громади і діяти у напрямі розвитку різних сфер суспільства – є важливим фактором конкурентних переваг у сучасних умовах розвитку, це соціальний капітал спільноти. Розвинутий соціальний капітал тісно пов'язаний з економічним розвитком суспільства: дослідження підтверджують, що активний економічний ріст відбувається саме у тих країнах, де розвиваються різні форми співпраці, де є спільна участь громади у прийнятті рішень та розв'язанні місцевих чи суспільних проблем, працюють мережі громадських об'єднань, існує корпоративна культура колективного планування, налагоджена співпраця влади, бізнесу та громади.

Класика менеджменту стверджує, що «..ключовий успіх стратегії залежить від ототожнення цілей учасників та цілей організації (громади)». *Для того, щоб розробити та впровадити дієву стратегію місцевого розвитку, необхідно залучити до цих процесів якомога більше зацікавлених сторін. Відкритість процесу та залучення*

зацікавлених осіб – основна умова формування сприятливих умов для розвитку. Залучення громадськості – це процес, завдяки якому місцеві жителі як представники зацікавлених сторін беруть участь у вирішенні публічних справ чи питань місцевого значення.

Зацікавлена сторона – це будь-яка особа, громада, група або інституція, зацікавлена в роботі муніципалітету та його результатах, які або безпосередньо їх стосуються, або на які вони можуть впливати в негативний чи позитивний спосіб.

Слід розрізнити три групи зацікавлених сторін.

- Ключові зацікавлені сторони: це ті, хто може мати серйозний вплив або відігравати важливу роль у забезпеченні успішної діяльності.

- Основні (первинні) зацікавлені сторони: це ті, на кого, зрештою, впливають результати дій – хто виграє в результаті їх (як бенефіціари) або щось втрачає.

- Другорядні зацікавлені сторони: всі інші особи, громади, групи або інституції, яких стосується даний напрям діяльності; вони можуть бути зацікавлені в ньому або виступати посередниками.



Рис. 3.4.3. Вплив громадськості на управління розвитком стратегії місцевого розвитку

Залучення зацікавлених осіб до розробки та впровадження стратегії місцевого розвитку повинно бути

широким, справедливим, рівноправним і добре організованим заздалегідь. Зацікавлені сторони мусять бути представлені *трьома групами*: місцевою владою (*державний сектор*), бізнесом (*приватний сектор*) і неурядовими неприбутковими організаціями (*громадянське суспільство*).

Державний сектор (місцева влада) включає:

- Обрані посадові особи.
- Органи місцевого самоврядування та їх структурні підрозділи.

- Районні, обласні та загальнодержавні управління та агенції, які відповідають за планування та управління економічним розвитком та здійснюють регуляторні функції.

- Науково-дослідні установи, університети, коледжі.

Приватний сектор (бізнес) включає:

- Великі підприємства.
- Малі, середні та дрібні підприємства, приватні підприємці.

- Забудовники (промислове, комерційне та житлове будівництво).

- Банки, кредитні спілки та інші фінансові установи.

- Торгово-промислові палати та інші бізнес-асоціації.

- Агенції, ради та асоціації підприємців, посередники з підтримки та розвитку бізнесу (бізнес-центри, фонди розвитку підприємництва тощо).

Неурядові організації (громадянське суспільство) включають:

- Органи самоорганізації населення.

- Громадські організації.

- Місцеві школи та клуби.

- Організації та асоціації, які представляють інтереси громади.

- Організації та асоціації, які орієнтовані на питання

місцевого економічного розвитку.

- Профспілки та інші професійні асоціації.

Постійна реалізація заходів щодо залучення громадськості зацікавлених сторін в управління територіальною громадою, що здійснюється на засадах колективної участі, створюють цілу низку потенційних переваг та формуються відповідні типи(моделі) участі зацікавлених сторін (рис. 3.4.4.).

Колективна участь в управлінні місцевим розвитком - це добре організована система постійного залучення зацікавлених сторін, яка складається з низки заходів – від опитувань, фокусгруп, форумів тощо до координаційних комітетів, робочих груп, колегій і консультативних рад, до яких входять зацікавлені сторони.



Рис. 3.4.4. Участь громади в управлінні розвитком території

Основні найпростіші типи участі:

- Обмін інформацією: односторонній потік інформації слугує інформуванню громадян для забезпечення прозорості та підтримки легітимності місцевої влади.

- Консультації: передбачають обмін інформацією, зворотній зв'язок, збір даних щодо реакції на певні питання. Участь такого роду створює двосторонні інформаційні потоки, але при цьому відносини між місцевою владою і зацікавленими сторонами – незбалансовані, оскільки їх результати не мають обов'язкової сили для відповідальних осіб.

- Спільне рішення: як правило, є наслідком спільного розв'язання проблем або планування, там де є спільний контроль над прийнятими рішеннями. Спільне прийняття рішень буде корисним тоді, коли знання, поінформованість, можливості, ресурси або досвід зацікавлених сторін мають критичне значення для досягнення цілей.

- Делеговане рішення: це механізм, який передає контроль над прийняттям рішень, ресурсами, діяльністю від міста зацікавленим сторонам (або окремим групам зацікавлених сторін).

- Делеговане рішення означає, що призначені зацікавлені сторони можуть самостійно планувати та втілювати проекти і програми, виходячи зі своїх інтересів і без істотної участі та контролю з боку місцевої влади. Найглибші рівні участі громади забезпечуються саме на рівні делегованих рішень.

Які питання повинні виноситися на обговорення громади?

Це не мають бути поточні звичайні питання, над якими у робочому режимі працюють депутати місцевих рад. Найбільш важливі типи ситуацій, коли необхідно

активізувати участь громадян, включають такі, коли:

- ресурси є недостатніми для вирішення всіх питань одночасно;

- певна інформація (дія) потребує роз'яснення;
- у сторін склалася протилежна думка щодо рішення;
- потрібно обрати один із декількох варіантів.

У будь-якій громаді існує безліч можливостей для діалогу та участі в громадському житті, де люди можуть взаємодіяти, обмінюватися ідеями, обговорювати питання та впливати на формування поглядів один одного.

До них належать:

- місця повсякденного спілкування та громадського відпочинку (де можна вести неформальний діалог);
- формальні місця для нарад та круглих столів (зали виконкому, конференц-зали, офіси агенцій тощо).

«Майданчик» для формального і неформального спілкування різних груп не є ізольованим. Те, що відбувається в одному з них, може вплинути на те, що може відбутися в іншому. Зв'язок між місцями формального і неформального спілкування впливає на загальні результати. Тут є два вирішальних аспекти:

- Спосіб формування груп для діалогу та участі: як розділені групи – за географічними ознаками (наприклад, місцеві «сусідські» комітети), за рівнями впливу (наприклад, асоціація сіл) чи сферою інтересів (наприклад, довкілля)?

- Горизонтальні та вертикальні зв'язки між майданчиками: чи достатньо пов'язані між собою (формально чи неформально) такі «майданчики», чи існує між ними комунікація та синергія (наприклад, між групою меншини і певними депутатами)?

Для забезпечення широкої участі та постійного діалогу посадовці повинні планувати встановлення зв'язку між формальними і неформальними «майданчиками»,

формувати умови для проведення діалогу та розуміти позицію кожної зацікавленої сторони.

Однією з форм громадської участі у розробці політики чи вирішенні конкретних питань є Міське зібрання XXI століття (Town Hall Meeting) [4]. Це поширений у американських муніципалітетах, сучасний інструмент залучення громади до колективної участі, який дає гарні результати для узагальнення та консолідації думок при вирішенні конкретних питань. Поняття «Town Hall Meeting» має американське походження, перекладається як «Міське зібрання» і означає неформальне публічне зібрання місцевих мешканців певної території (зазвичай невеличкого містечка). Досвід організації та проведення міських зібрань було запозичено у Вашингтонської неурядової організації «Говорить Америка» (America Speaks). Значення Таун Хол Мітінг (ТНМ) полягає у тому, що такі зібрання створюють реальні можливості участі громадян в ухваленні політичних рішень.

Заохочення людей до участі в управлінні місцевим розвитком привело до того, що у 80-х роках ХХ сторіччя країни почали використовувати в управлінні концепцію Доброго врядування (Good Governance) [3]. Вона була рекомендована міжнародними інституціями (Світовий Банк, Міжнародний валютний фонд, ПРООН) як інструмент забезпечення досягнення цілей розвитку за умов глобалізації, швидких змін середовища, акценту на людину та її інтелект, а також забезпечення прав людини, демократії участі кожного та необхідність підвищення якості послуг для людей, що стало невід'ємними характеристиками ХХІ сторіччя.

Головною метою розвитку села за допомогою сільських територіальних громад є його життєздатність, яка прямо пропорційно пов'язана з двома аспектами його

розвитку:

по-перше, життєздатність села залежить від того, наскільки сільські територіальні громади можуть підтримувати місцеву інфраструктуру на належному рівні, мати доступ до широкого спектру послуг, а також працювати над активізацією підприємницької діяльності, інтенсифікацією економічних можливостей та формуванням регуляторної політики, яка сприяє одержанню кінцевих результатів.

по-друге, життєздатність сільських територіальних громад залежить від самих селян, які мають зрозуміти й усвідомити свої активи, дієво розвивати мережі, працювати над налагодженням місцевої співпраці, розвивати мотивацію в односельців та культивувати ентузіазм до розвитку рідного села.

Також необхідно підкреслити, що в світовій теорії сільського розвитку ці два взаємопов'язані аспекти становлять окремі поняття, які українською мовою можна сформулювати як «розвиток територіальної громади» та «розвиток у територіальній громаді». Розглянемо детальніше ці поняття. Так, термін «розвиток у територіальній громаді» характеризує зміни, пов'язані з розвитком місцевого бізнесу, підприємництва чи інших економічних структур. З цього погляду сільська територіальна громада має розглядатися як *економічне середовище*, що сприяє активній діяльності сільських жителів.

Водночас з погляду результативності термін «розвиток у територіальній громаді» завжди має конкретні результати, а їх одержання відповідно свідчить про досягнутий успіх та кінцевий результат розвитку. Варто зазначити, що життєздатність територіальної громади залежить як від матеріальних, так і нематеріальних чинників розвитку:

По-перше, потрібна відповідна інфраструктура з тією метою, щоб підтримувати економічну діяльність та життя самої громади.

По-друге, до визначальних чинників, які суттєво впливають на формування здорової економіки сільської територіальної громади, належить:

- нові підприємницькі починання;
- доступ громад до багатоканального фінансування;
- підвищення ефективності нинішнього сільськогосподарського виробництва;
- створення громадою нових промислових підприємств.

По-третє, продумана суспільна політика держави може й повинна допомогти сільським районам стати економічно конкурентоздатними зі справедливою соціальною позицією та непохитними принципами екологічної відповідальності.

По-четверте, надання послуг у сільських територіальних громадах дає можливість повноцінно функціонувати місцевій економіці та соціальній системі, при цьому підтримуючи високий рівень зайнятості сільського населення та якість життя сільських жителів.

Розвиток у сільських територіальних громадах залежить від таких компонентів:

- власність громади;
- місцеве лідерство;
- колективна дія;
- усвідомлення можливостей та мотивація.

Як свідчить досвід, справжній успішний розвиток територіальної громади, що супроводжується зайнятістю селян та добре розвиненою інфраструктурою, часто виявляється на рівні змін у ставленні людей, зокрема в їхньому інакшому баченні нагальних проблем села, в суттєвому покращенні соціальних мереж, в мобілізації

наявних знань та використанні активів громади новими способами й методами. Ці так звані менш значущі аспекти життя територіальних громад є одночасно їхніми й засобами, й цілями розвитку. Адже до процесу розвитку та управління територіальною громадою, в основному, належить процес – серія рішень і дій, які покращують не лише економічний стан громади, а й утверджують її функціональну силу. Саме завдяки своїм колективним діям, участі та контактам територіальна громада набуває нового життя: стає активнішою та діяльнішою, організаційно більш згуртованою, здатною ініціювати нові зміни, з більш дієвими мережами та високопрофесійними знаннями, розвиненим лідерством та високим рівнем ентузіазму.

Спираючись на низку наукових досліджень [6 – 8], на наш погляд, можливо виокремити три основні змістовні блоки суспільної політики щодо управління розвитком територіальної громади:

- *політико-правові;*
- *соціально-економічні;*
- *соціокультурні.*

Ці ознаки й визначатимуть зміст територіального розвитку шляхом утворення громад, даючи можливість виокремити в процесі цього розвитку відповідні політико-правові, соціально-економічні та соціокультурні складники, кожен з яких зумовлений різними чинниками, аналіз яких і дозволяє підібрати необхідні підходи до розвитку села за допомогою територіальних громад. Зупинимося далі на цих питаннях саме з погляду названих вище блоків.

Політико-правові ознаки територіального розвитку на базі громад свідчать про здатність у межах певної політичної системи та чинного правового поля виконувати самоврядну функцію, тобто формувати та реалізовувати

управлінські впливи на певні сільські явища й процеси для вирішення питань місцевого значення загалом. Ключовими ознаками в межах цього блоку, на нашу думку, є політична правосуб'єктність сільської територіальної громади та її соціально-політична активність. Перша з наведених ознак формується під впливом зовнішніх чинників, а друга – внутрішніх. Для розвитку села за допомогою громад в межах цього складника потрібна:

- оптимізація повноважень місцевого самоврядування в національній системі публічного управління загалом;

- сільська територіальна громада вже в системі місцевого самоврядування в Україні має набути не формальної, а реальної суб'єктності;

- сільська територіальна громада має бути активною в реалізації своїх самоврядних повноважень, суворо дотримуючись при цьому чинних правових основ. Запорукою розвитку громади в цьому напрямі, з одного боку, мають бути реальні кроки суспільної політики держави щодо покращення інформаційного, правового та організаційного забезпечення діяльності територіальної громади, а з іншого (і це, можливо, є більш вагомим чинником) – внутрішнє прагнення сільської громади отримувати таку підтримку та безпосередньо брати участь у самоврядних процесах.

Соціально-економічні ознаки розвитку села за допомогою громад свідчать про здатність у межах певної соціально-економічної системи забезпечувати власну життєдіяльність, впливаючи при цьому на явища та процеси, які зумовлюють та забезпечують виробництво, розподіл, обмін та споживання економічного продукту. Основними ознаками тут варто назвати:

- економічну правосуб'єктність сільської територіальної громади;

- сільську територію (територію), на яку може

поширюватися управлінський вплив сільської (сільських) територіальної громади (зокрема, в межах реалізації Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [9]);

- соціальний склад та економічну активність сільської громади (сільського населення);

- наявні та доступні для розпорядження сільською територіальною громадою природні, фінансові, матеріально-технічні й інші ресурси.

Актуальними також є питання дотримання принципу справедливості щодо розподілу та споживання спільних благ. Цьому також мають сприяти вдосконалення інформаційного, правового та організаційного забезпечення безпосереднього процесу розвитку села за допомогою сільських громад. Управлінська діяльність сільської територіальної громади при цьому має поширюватися на всі етапи життєвого циклу муніципального економічного продукту: від створення колективних благ до контролю за їх використанням.

Соціокультурні ознаки розвитку села за допомогою сільських громад розкривають певні можливості в межах цієї системи завдяки цінностям, традиціям, нормам, правилам і звичаям, які безпосередньо склалися протягом віків, забезпечують впливи, спрямовані на досягнення: цілісності сільської територіальної громади як соціального утворення; узгодженої соціальної взаємодії між громадянами – членами сільської територіальної громади; прищеплення цих цінностей, традицій, норм, правил, звичаїв майбутнім поколінням. Розвиток села за допомогою сільських громад з цього погляду має спрямовуватися передусім на утвердження такої культури, де під впливом прийнятних для членів сільської громади цінностей, традицій, норм, правил, звичаїв кожен відчував би свою приналежність до цієї громади, був би здатен до

активної взаємодії з іншими членами сільської територіальної громади з метою визначення, відстоювання та реалізації спільних інтересів завдяки використанню механізмів місцевого самоврядування. Для реалізації цього напрямку розвитку першочерговою є потреба ефективного інформаційного забезпечення процесу розвитку села за допомогою сільських громад (правове та організаційне забезпечення тут відіграє значно меншу роль). При цьому слід наголосити, що власне соціокультурні ознаки та складники розвитку села за допомогою сільських громад значною мірою впливають на формування та реалізацію політико-правових і соціально-економічних напрямків діяльності, будучи дієвим внутрішнім чинником зазначеного розвитку.

Отже, управління розвитком територіальних доцільно розглядати з погляду трьох основних блоків: політико-правового, соціально-економічного і соціокультурного. З огляду на це уможлиблюється розгляд складників зазначеного розвитку, зокрема політико-правового, що забезпечує легітимну основу суб'єктності сільської територіальної громади; соціально-економічного, що створює матеріальну основу життєдіяльності сільської територіальної громади; соціокультурного, що формує ідейно ціннісну основу функціонування сільської територіальної громади як соціальної спільноти. Кожен зі складників зумовлений різними чинниками, аналіз яких і дає можливість виокремити необхідні підходи в створенні та реалізації суспільної політики щодо розвитку села за допомогою сільських громад в конкретних політичних, соціальних, економічних і культурних умовах. Наскрізною ознакою, властивою при цьому всім складникам, виявляється необхідність досягнення оптимального комунікативного рівня сільської територіальної громади, що впливає на ступінь розвитку таких її характеристик, як

соціально-політична та економічна активність, активність локальних комунікацій і соціальної взаємодії членів сільської територіальної громади.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

1. Розкрийте зміст впливу головних ознак глобалізації на становлення та розвиток територіальних громад.

2. Що відноситься до основних завдань роботи територіальної громади?

3. Охарактеризуйте основні базові постулати на які слід опиратися при розробці планів сталого місцевого розвитку територіальної громади.

4. Яких принципів роботи слід притримуватися територіальній громаді при здійсненні своєї діяльності.

5. На скільки глибоко впливає діяльність громадськості на стратегію місцевого розвитку?

6. Які ви знаєте основні форми (моделі) участі зацікавлених осіб в діяльності територіальної громади?

7. В чому сутність політико-правового блоку суспільної політики щодо управління розвитком територіальної громади?

8. В чому сутність соціально-економічного та соціокультурного блоків суспільної політики щодо управління розвитком територіальної громади?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Цивільний кодекс України. URL: http://kodeksy.com.ua/tsivil_nij_kodeks_ukraini/statja-169.htm.

2. Municipal Environmental Policies and the Contribution of Local Agenda 21: A Review of International Experiences; Ed Frank. IHS Urban Forum, Issue 1 summer 2002. Annual Scientific Journal.

3. Public Management: An Introduction for Public Managers in Developing Countries and Emerging Economies. Leon van den Dool. 2003. – June-August.

4. Lemann N. The myth of community development / N. Lemann // New York Times Magazine. – 1994. – January 9.

5. Батанов О. В. Муніципальна влада в Україні: проблеми теорії та практики : монографія / О. В. Батанов. – К. : Юрид. думка, 2010. – 656 с.

6. Шаров Ю. П. Муніципальні послуги: шлях до високої якості: монографія / Ю. П. Шаров, Д. В. Сухінін. – Мелітополь : Вид. дім ММД, 2008. – 136 с.

7. Шумляєва І. Д. Функціональна характеристика діяльності територіальних громад / І. Д. Шумляєва // Аспекти публічного управління. – 2013. – № 2 (2). – С. 83–89.

8. Про добровільне об'єднання територіальних громад [Електронний ресурс] : Закон України від 05.02.2015 р. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/157-19/print1390324595780240>.

9. Конституція України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80/print1473849831326174>.

3.5. Інструменти та практики формування локальної ідентичності¹¹

Концепцією реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, затвердженою Розпорядженням КМУ від

¹¹ При написанні розділу використано матеріали:

Морозова Е. В. Локальная идентичность и проблемы ее конструирования. Идентичность как предмет политического анализа / Е.В. Морозова. М., ИМЭМО РАН, 2011. С.231-237

Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль) / Я. Котенко. К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. 44 с.

01.04.2014 р. №333-р., визначено основні напрями, механізми і строки формування ефективної системи місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні з метою забезпечення створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, а також узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Досягнення зазначеної мети планується здійснити насамперед за рахунок створення умов для сталого розвитку територіальних громад як самостійних та самодостатніх соціальних спільнот. Для реалізації поставлених цілей необхідне опанування механізму регулювання соціально-економічних відносин у первинних ланках системи місцевого самоврядування та формування у громадян компетенцій захисту власних прав та інтересів шляхом участі у вирішенні питань місцевого значення, що зумовлює актуальність проблематики ідентичності.

Феномен локальної політики та проблема конструювання локальної ідентичності зокрема останнім часом привертає все більшу увагу учених. Локальну ідентичність традиційно відносять до одного з рівнів територіальної ідентичності. В умовах нестабільності суспільства локальна ідентичність може бути істотною опорою для людини у можливості визначити своє власне становище у системі соціального простору та компенсувати втрату інших достатньо важливих соціальних ідентичностей. У звичайних умовах вона проявляється у формуванні певної системи цінностей та норм поведінки жителів території.

Локальна ідентичність як загальна свідомість співучасті може реалізуватися через ідентифікацію з

окремими елементами:

- з малої батьківщиною – місцем народження («місце, де народились батьки»);

- з місцем життя («тут я провів більшу частину свідомого життя»);

- з особливостями ландшафту та клімату («я обожнюю золоті поля в нашому селі»);

- із значимими історико-культурними подіями («згадую Коліївщину»);

- з відомими історичними та сучасними особистостями («в нашому містечку вінчався Бальзак»);

- з близькими людьми («сім'я, найдорожчі і близькі і рідні люди живуть в цьому місті»), друзями (безпосередні контакти), колегами по роботі;

- з економічною спеціалізацією території та рівнем соціально-економічного розвитку («можна пишатися нашим вином»);

- з особливими реальними або приписуваними рисами колективної поведінки («у нас кажуть...»).

При цьому існують як позитивні орієнтири ідентифікації (оптимістичні порівняння, досягнення, позитивні зміни тощо), так і негативні ідентифікаційні образи (акцентуація на проблемах, недоліках).

Формування локальної ідентичності, конструювання та просування іміджу територіальних громад в умовах децентралізації є найважливішими цілями політики виконавчих органів місцевого самоврядування.

Загальною метою політики ідентичності є комунікативна цілісність локальної спільноти, її суб'єктність, здатність формувати й відтворювати спільні уявлення, норми і цінності, приймати спільні рішення і досягати спільних цілей. Для того, щоб спільнота була здатна до цього, вона повинна спиратися на сукупність колективних уявлень і принципів самоусвідомлення як на

даність, що не піддається сумніву, або є продуктом усвідомленого компромісу.

Суб'єктами політики ідентичності зазвичай виступають: органи місцевого самоврядування та місцеві органи державної влади; осередки політичних та громадських рухів й організацій; органи самоорганізації населення; конфесійні, професійні та інші об'єднання громадян; місцеві культурні діячі; освітяни; місцеві медіа; представники креативного класу (соціальні та політичні технологи, іміджмейкери, дизайнери, урбаністи), а також впливові фінансові та економічні структури, меценати, що забезпечують ресурсами названих вище суспільних акторів.

У залежності від місцевої ситуації, політика ідентичності може бути спрямована на вирішення відмінних завдань. Їх постановка залежить від характеру локальної спільноти, її чисельності та складу, історико-культурних, географічних передумов формування, а також від актуальної політичної, культурної, ідеологічної ситуації у регіоні, країні та світі.

На різних етапах становлення та розвитку локальної спільноти можуть бути актуалізовані відмінні *завдання політики ідентичності*:

- аналіз наявних ідентитетів (маркерів) формування локальної ідентичності та визначення їх спроможності забезпечувати відтворення ідентичності або пошук/створення нових, більш дієвих ідентитетів;
- підтримання (відтворення) прийнятної моделі локальної ідентичності засобами соціального (у т.ч., державного) управління та регулювання;
- корекція уявлень про локальну ідентичність та форми її відтворення як відповідь на нові виклики, що постають перед спільнотою.

Отже, політика ідентичності може бути за своїм

типом креативною, стабілізуючою або коригуючою.

Важливість політики ідентичності серед інших сфер суспільного управління та видів політики визначається функціями, які виконує механізм локальної ідентифікації в системі суспільної організації та саморегулювання.

Основними елементами такої організації є:

- Моральна та ціннісна консолідація локальної спільноти. Локальна ідентичність завжди пов'язана з набором певних цінностей та норм, які індивід визнає і підтримує як свої власні. Ефект ціннісного і нормативного консенсусу, що досягається в межах такої ідентичності, забезпечує стабільність суспільних зв'язків та дає відчуття захищеності кожному члену спільноти.

- Колективне самовизначення. Об'єднана на основі спільних уявлень спільнота стає здатною до колективного мислення і колективної дії. Локальна ідентифікація створює передумову для постановки і реалізації колективних цілей, артикуляції та реалізації колективних інтересів. Життя кожного члена спільноти, таким чином, набуває додаткового сенсу, оскільки ці інтереси і цілі стають, певною мірою, і його власними. Тим самим створюються передумови для утвердження в даній спільноті активістського типу політичної культури.

- Легітимація влади. Організована навколо локальної ідентичності спільнота природним чином структурується, виділяючи зі свого складу керівне ядро – групу, уповноважену приймати рішення та реалізовувати інтереси спільноти. Функція влади в такій спільноті є невіддільною від процесів делегування повноважень і політичної відповідальності. Спільна ідентичність виступає проміжною (опосередковуючою) смисловою структурою у відносинах довіри між народом і владою.

- Іміджева та репутаційна підтримка. На конкретних формах локального усвідомлення (історія, культура,

особливості етнічного характеру, побуту) будується узагальнений образ представника даної спільноти. Даний образ накладає відбиток на взаємодію кожного члена спільноти із зовнішнім світом, надаючи йому, відповідно, певні переваги чи завдаючи репутаційні збитки, залежно від конкретної ситуації. Оскільки глобалізація та комунікаційні технології нині стрімко розширюють число контактів, у тому числі і міжнародних, престижність певної локальності чи упередженість щодо її носіїв стає вагомим чинником життя і діяльності для дедалі більшого загалу людей.

Інструментом конструювання локальної ідентичності є символна політика. Під символною політикою розуміють дії, що здійснюються з метою побудови єдиної спільноти, що досягається шляхом апеляції до національних почуттів. Символьна політика виконує наступні основні функції в суспільно-політичному житті: ритуалізація (упорядкування) масових дій, контроль за масовими емоціями в ситуації соціальних стресів, надання суспільно-політичному досвіду позитивно-емоційного вмісту. На думку ряду дослідників, символічна репрезентація локальних спільнот та дискурсивних практик, пов'язаних з нею, є факторами, які можуть вказувати на ступінь політизації місцевих спільнот.

В реальній практиці ці дії найчастіше реалізуються в рамках двох стратегій: територіального маркетингу та виховання / формування місцевого патріотизму. В першому випадку домінантою стає необхідність конкуренції територій за ресурси (перш за все інвестиційні), у другому – забезпечення політичної лояльності населення.

Територіальний маркетинг в сучасних умовах описується як певний образ мислення та дій керівників регіонального та/або місцевого рівня та підприємців, нова

філософія активної діяльності. Він передбачає планомірне та системне вивчення стану та тенденцій розвитку територій для прийняття раціональних рішень, спрямованих на створення та підтримку престижу території в цілому, а також привабливості ресурсів, що зосереджені на ній. Використання територіального маркетингу вимагає не тільки враховувати індивідуальність своєї області при прийнятті рішень щодо комплексного соціально-економічного розвитку території, але й здійснювати взаємодію між органами влади та цільовими ринками: виробниками, споживачами, інвесторами, новими жителями, туристами та ін. Як правило, стратегії територіального маркетингу реалізуються за допомогою цільових програм, брендингу територій, спеціальних подій, виставок та ін.

Говорячи про формування місцевого патріотизму, арсенал методів та інструментів реалізації даної стратегії являє собою систему заходів щодо розвитку у населення почуттів причетності до свого міста, його проблем і шляхів розвитку. Це почуття причетності (по суті - локальна ідентичність) формується через освітні програми та масові свята. Велику роль у формуванні ідентичності відіграють твори архітектури та скульптури, причому не тільки історичні монументи, але й нові об'єкти.

Основні проблеми, пов'язані з розробкою та реалізацією символічної політики на локальному рівні, виглядають таким чином:

- Проблема суб'єкта. В ролі суб'єкта зазвичай виступає місцева влада. Імідж керівника впливає на імідж території в цілому. При цьому органи влади або беруться за самостійне розроблення та реалізацію політики конструювання ідентичності або залучають професійних консультантів: іміджмейкерів, рекламистів. Місцеве населення при цьому з кола суб'єктів часто випадає.

Рідкістю є стратегічне планування. Локальна ідентичність поки що не розглядається як реальний ресурс влади для реалізації планів розвитку.

- Проблема дефіциту ресурсів. Основними видами ресурсів для формування локальної ідентичності є: географічні, що визначають природні особливості місцевості – рельєф, клімат, флора, фауна та ін.; культурні, пов'язані з сукупністю матеріальних та духовних цінностей, створених людьми в межах даної території; етнічні, що включають в себе уявлення про мешканців; історичні, що пов'язані з історичним процесом розвитку даної місцевої громади.

- Проблема вернакулярних районів. Такі території - продукти уявлення людей, що слабо пов'язані з фізико-географічними або економічними параметрами територій.

- Проблема «фальшпродуктів» (неорганічне вплетення ідентитетів (маркерів)).

- Проблема «чужого» (агресивність корінного населення по відношенню до мігрантів).

Названими проблемами список не вичерпується, у зв'язку з чим необхідно розвивати міждисциплінарні зв'язки для інтеграції зусиль економістів, менеджерів, соціологів, психологів, маркетологів, спеціалістів в галузі зв'язків із громадськістю, які пов'язані з проблематикою формування ідентичності.

Успішне стратегування у сфері конструювання локальної ідентичності дає чіткий сигнал інвесторам, мешканцям щодо перспектив економічного розвитку територій.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Основні терміни і поняття

Поняття ідентичності. Процеси в основі механізму ідентифікації. Види ідентичностей. Функції ідентичності. Визначення меж локальної ідентичності. Відмінність між

регіональною та локальною ідентичністю. Фактори (елементи) формування локальної ідентичності. Рівні прояву локальної ідентичності. Політика локальної ідентичності: поняття, цілі та задачі. Типи політики локальної ідентичності. Фінансова підтримка політики локальної ідентичності. Організаційне, інформаційне та нормативно-правове забезпечення політики локальної ідентичності. Суб'єкти політики локальної ідентичності. Елементи системи локальної ідентифікації. Маркери ідентичності. Територіальний брендинг. Роль соціальних програм у формуванні локальної ідентичності. Розвиток людського капіталу. Ритуалізація та символна політика.

Теми рефератів

1. Відмінності західноєвропейської та азійської моделі конструювання локальної ідентичності
2. Особливості східноєвропейської моделі формування локальної ідентичності
3. Пріоритетні маркери локальної ідентичності в українському локальному менеджменті
4. Особливості конструювання локальної ідентичності на територіях, де розміщені об'єкти культурної спадщини ЮНЕСКО
5. Особливості формування локальної ідентичності на проблемних територіях (зони екологічних катастроф, військових конфліктів тощо)

Запитання і завдання для самоконтролю

1. Що таке локальна ідентичність?
2. Якими є ознаки локальної спільноти?
3. В чому відмінність між регіональною та локальною ідентичністю?
4. Які основні чинники формують локальну ідентичність?
5. Що таке розмивання територіально-просторових ідентичностей?

6. Що належить до історичних ресурсів формування локальної ідентичності?
7. Що належить до географічних ресурсів формування локальної ідентичності?
8. Що належить до культурних ресурсів формування локальної ідентичності?
9. Хто є суб'єктами політики локальної ідентичності?
10. Які основні елементи системи локальної ідентифікації?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Коваленко М. А. Регіональний менеджмент [Текст] : навч. посібник / М. А. Коваленко, Н. А. Кругла, Л. М. Радванська, Г. М. Швороб. – Херсон : Олді-плюс, 2006. – 303 с.
2. Власюк Н. І. Місцеві фінанси [Текст] : навч. посібник / Н. І. Власюк, Т. В. Мединська, М. І. Мельник. – К. : Алерта, 2011. – 327 с.
3. Біленчук П. Д.. Місцеве самоврядування в Україні. Муніципальне право [Текст] : навч. посібник / П. Д. Біленчук, В. В. Кравченко, М. В. Підмогильний. – К. : Атіка, 2000. – 302 с.
4. Босыгина И. М. Политическая регионалистика: [Учеб. пособие] / И. М. Босыгина. – М.: Университет; РОССПЭН, 2006. – 280 с.
5. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження КМУ від 01.04.2014 р. №333-р. // Режим доступу: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>
6. Котенко Я. Локальна ідентичність як умова розвитку об'єднаних територіальних громад (навчальний модуль) / Я. Котенко. – К. : ІКЦ «Легальний статус», 2016. – 44 с.
7. Идентичность как предмет политического анализа.

М., ИМЭМО РАН, 2011. – 299 с.

8. Реформа публічного управління в Україні: виклики, стратегії, майбутнє [Текст] : монографія. – К. І. С., 2009. – 239 с.

9. Нагорна Л. П. Регіональна ідентичність: український контекст [Текст]: [Моногр.] / Л. П. Нагорна. – К., 2008. – 405 с.

10. Політика ідентичності: основні завдання та механізми реалізації / М. М. Розумний. – Київ, 2011. – Режим доступу: www.niss.gov.ua/.../files/polyt_ident-e871d.pdf

Практичні завдання:

1. Прокоментувати результати соціологічного дослідження Інституту соціології НАН України «Українське суспільство: моніторинг соціальних змін», Київ, 2014 р., зокрема прослідкувати динаміку віднесення себе респондентами до представників територіальних спільнот локального та регіонального рівнів, а також до складу громадянської та етнічної ідентичності, судячи з відповідей на запитання «Ким ви себе передусім вважаєте?»

Відповідь/ Рік	1992	2000	2002	2004	2005	2006	2008	2010	2012	2012	2014
Громадянином України	45,6	41	41	44,2	54,6	51,6	51,7	51,2	48,4	50,6	64,4
Мешканцем села, району, міста	24	31,3	31,6	30,5	24,6	27,7	24,5	27,2	29,8	28,6	16,1
Мешканцем регіону (області)	6,8	6,9	5,9	6,7	6,4	6,6	9,3	6,6	7,6	7,8	8
Представником етносу	-	-	3	3,1	2,1	1,8	2,6	3,1	1,8	2	2,1

2. Визначити маркери локальної ідентичності міста Житомир окремо за критеріями:

- географічним (рельєф, клімат, флора, фауна);
- історичним;
- етнічним;
- культурним.

3. Дослідити досвід стимулювання місцевої філантропії на прикладі кейсу заснування донорського фонду «Праятна» в Індії, де було мобілізовано ресурси понад 5000 далітів та мусульман, жителів із 50 сіл, для успішного захисту громадянських прав, осель, робочих місць (*інфоресурс* https://www.mott.org/wp-content/uploads/2013/12/CaseForCommunityPhilanthropy_UA.pdf).

4. Провести порівняння ступеня залучення населення 2 різних країн (на вибір) до участі в культурних заходах з формування ідентичності за методикою ЮНЕСКО (*інфоресурс*: <http://ru.unesco.kz/unesco-culture-for-development-indicators-methodology-manual>) на основі показників:

- відсоток людей, що відвідали національний або місцевий фестиваль за останні 12 місяців;

- відсоток людей, які брали участь в громадських святкуваннях культурних / історичних подій (наприклад, в карнавалі) за останні 12 місяців;

- відсоток людей, які брали участь в громадських обрядах / заходах / церемоніях (весілля, похорон, народження дитини, і інші схожі події) за останні 12 місяців.

5. На основі вивчення пакету документів: Комплексна стратегія розвитку Львова на 2012-2025 рр.;

Стратегія підвищення конкурентоспроможності м. Львова;
Генеральний план розвитку Львова до 2025 р.
(інфоресурси: <http://city-adm.lviv.ua/portal-news/economy/229635-a-sadovyi-my-dali-budemo-ity-tsym-shliakhom-zaproshuvaty-investoriv-vidkryvaty-vyrobnytstva-u-lvovi>;
<https://prezi.com/xfjjriysjyd/mega-events/>),
проаналізувати інструменти територіального маркетингу,
що використовуються Львівською міською владою для
підтримки львівської локальної ідентичності.

РОЗДІЛ 4. ПЕРСПЕКТИВНІ НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

4.1. Адміністрування та захист інтелектуальної власності

На початку ХХ ст. усупільнення виробництва в розвинених країнах вийшло на новий, якісно вищий, *глобальний рівень* – утворилася світова система господарства, яка виявила себе в концентрації виробництва і утворенні монополій, що відігравали провідну роль в економіці, новій ролі банків, пануванні фінансового капіталу, поділі світу між монополістичними союзами, великими державами. Активно розгортаються процеси глобалізації ринків товарів, капіталів і робочої сили, сформувались відповідні виробнича і фінансова інфраструктури. Нові риси економічної глобалізації пов'язані з розвитком інтелектуального капіталу як авансованої інтелектуальної власності, яка в процесі свого руху потребує захисту.

Основою міжнародної системи регулювання, охорони та захисту інтелектуальної власності на сьогодні є понад 20 угод, переважна більшість яких регулюють правовідносини у сфері промислової власності. Україна приєдналася до частини договорів і продовжує роботу щодо приєднання до інших.

І група. Глобальні договори:

1) *Конвенція про заснування Всесвітньої організації інтелектуальної власності.* Укладена на Дипломатичній конференції в Стокгольмі 14 липня 1967 р. з метою сприяння охороні інтелектуальної власності в цілому світі у прагненні модернізувати та підвищити ефективність адміністрування установ у сфері охорони промислової

власності, охорони літературних та художніх творів. Україна приєдналась до Конвенції 1991 р.

2) *Угода про пов'язані з торгівлею аспекти прав інтелектуальної власності, зокрема торгівлю контрафактними товарами (Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights, Including Trade in Counterfeit Goods – TRIP)*. Інша аббревіатура– TRIPS. Угода була укладена в рамках VIII (Уругвайського) раунду переговорів ГАТТ (GATT, the General Agreement on Tariffs and Trade, Загальна Угода з тарифів та торгівлі) 15 квітня 1994 р. у марокканському місті Маракеш як додаток до Угоди про заснування Світової організації торгівлі. Поширюється на всіх членів СОТ. Набула чинності 1 січня 1995 р. Україна здобула членство в TRIPS 16 травня 2008 р. Угода TRIPS передбачає захист прав інтелектуальної власності за допомогою адміністративних процедур, цивільно-правові способи захисту прав, а також карні процедури та штрафи, що їх можуть застосувати до порушників прав. Відповідно до вимог TRIPS країни-учасниці зобов'язуються забезпечити на своїй території дію таких процедур, які дозволяють здійснювати заходи, що запобігають порушенню законодавства у сфері охорони прав інтелектуальної власності та їх недопущення. Завдяки дотриманню цієї угоди стало можливим, зокрема, проведення таких масштабних заходів як вибіркові рейди із затримання піратської продукції, а також арешт та знищення контрафактних товарів.

II група. Угоди з охорони інтелектуальної власності:

1) *Паризька конвенція про охорону промислової власності*. Перший міжнародно-правовий документ у сфері інтелектуальної власності. Укладено 20 березня 1883 р. одинадцятьма країнами. На початок 2011 р. учасниками Паризької конвенції є 173 держави, у тому числі й Україна. В країнах-учасниках Паризька конвенція діє під різними

редакціями в залежності від того, який з її текстів був ратифікований країною. Учасники Конвенції утворюють так званий Міжнародний союз по охороні промислової власності (Паризький союз). Паризька конвенція визначила національний режим, за яким іноземний патентовласник в іноземній державі-учасниці користується тими самими правами, що і її власні громадяни.

2) *Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів*. Підписано у 1886 р. Україна приєдналася до Конвенції відповідно до Закону України №189/95-ВР від 31 травня 1995 р. В основу Бернської конвенції покладено три принципи:

- Принцип національного режиму полягає в тому, що твори, створені в одній країні-учасниці, повинні отримувати в інших країнах-учасницях таку ж охорону, яка надається в цих країнах творам своїх громадян.

- Принцип автоматичної охорони означає, що охорона за національним режимом надається автоматично без будь-яких формальних умов реєстрації тощо.

- Принцип незалежності охорони полягає в тому, що охорона надається в країнах-учасницях незалежно від наявності охорони в країнах походження твору.

3) *Мадридська угода про недопущення неправдивих або таких, що вводять в оману, зазначень походження товарів (Madrid Agreement for the Repression of False or Deceptive Indications of Source of Goods)*. Укладена у Мадриді 1891 р.

4) *Міжнародна конвенція про охорону нових сортів рослин / Міжнародна конвенція про охорону селекційних досягнень (International Convention for the Protection of New Varieties of Plants)*. Укладена 2 грудня 1961 р. в Парижі. Переглянута в Женеві 10.11.1972 р., 23.10.1978 р. та 19.03.1991 р. Україна приєдналася до Конвенції відповідно до Закону України № 209/95-ВР від 2 червня 1995 р.

Держави-учасники конвенції утворюють Союз по охороні селекційних досягнень. Мета Конвенції полягає у забезпеченні визнання державами-членами Союзу досягнень селекціонерів, що займаються створенням нових сортів рослин шляхом надання на них виключного права власності на основі ряду однорідних і чітко обговорених принципів.

5) *Римська конвенція про охорону суміжних прав.* Укладена в 1961 р. Україна приєдналася до Конвенції відповідно до Закону України № 2730-III від 20 вересня 2001 р. Конвенцією охороняються права виконавців, права виробників фонограм, права організацій мовлення. Основним принципом Римської конвенції є принцип національного режиму.

6) *Найробський договір про охорону олімпійського символу (Nairobi Treaty on the Protection of the Olympic Symbol).* Укладений у столиці Кенії Найробі 26 вересня 1981 р. Україна приєдналась до договору 20 грудня 1998 р.

7) *Вашингтонський договір про інтелектуальну власність стосовно інтегральних мікросхем Washington Treaty on Intellectual Property in Respect of Integrated Circuits.* Укладений у Вашингтоні 26 травня 1989 р. Підписаний Єгиптом, Китаєм, Ганою, Гватемалою, Ліберією, Сербією, Замбією, пізніше до договору приєдналися Сент-Люсія (18.12.2000) і Боснія та Герцеговина (8.03.2007).

8) *Договір про Закон щодо товарного знака (Trademark Law Treaty).* Укладений на Дипломатичній конференції в Женеві 27 жовтня 1994 р. Верховна Рада України ратифікувала Договір Законом №380/95-ВР від 13 жовтня 1995 р. Договір набрав чинності для України 1 серпня 1996 р.

9) *Договір про патентне право (Patent Law Treaty (PLT)).* Прийнятий 1 червня 2000 року на дипломатичній

конференції в Женеві. Мета договору – гармонізувати та спростити формальні процедури, що стосуються національних та регіональних заявок та патентів.

10) *Торговельна угода з боротьби з контрафакцією (The Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA))*. Підписана 26 січня 2012 року у Токіо. Покликана встановити суворий нагляд за дотриманням авторського права в *Інтернеті* й на ринку інформації та інформаційних технологій. Ідеться передусім про припинення виробництва та користування нелегальним програмним забезпеченням і закачування з Інтернету музики, фільмів, книжок в електронному варіанті тощо. Підписи під АСТА поставили уповноважені представники США, Канади, Японії, держав Європейського Союзу (окрім Кіпру, Естонії та Словаччини), Швейцарії, Австралії, Мексики, Йорданії, Марокко, Нової Зеландії, Південної Кореї, Сінгапуру та ОАЕ.

III група. Реєстраційні міжнародні угоди:

1) *Гаазька угода про міжнародне депонування промислових зразків (Hague Agreement Concerning the International Deposit of Industrial Designs)*. Укладена 06.11.1925 р. Україна приєдналася до угоди відповідно до Закону України №2992-III від 17.01.2002 р. Набула чинності для України 28.08.2002 р. Відповідно до умов Угоди заявник позбавлений необхідності патентувати промисловий зразок у кількох країнах одночасно з метою одержання там правової охорони — достатньо заявити промисловий зразок.

2) *Лісабонська угода про найменування місць походження і їх міжнародну реєстрацію (Lisbon Agreement for the Protection of Appellations of Origin and their International Registration)*. Укладена 1958 р.

3) *Договір про патентну кооперацію (Patent Cooperation Treaty (PCT))*. Укладений у Вашингтоні 19

червня 1970 р. Переглянутий 02.10.1979 р., 03.02.1984 р. Україна – учасниця Договору з 25 грудня 1991 р. Договір визначає спеціальну процедуру розгляду міжнародних заявок на охорону винаходів. Заявка на охорону винаходів у будь-якій договірній державі може подаватися за умовами договору як міжнародна заявка. Держави-учасники Договору утворюють Союз для співробітництва у галузі подачі заявок на охорону винаходів, проведення за ними пошуку та експертизи, а також надання спеціальних технічних послуг.

4) *Будапештський договір про міжнародне визнання депонування мікроорганізмів з метою патентної процедури (Budapest Treaty on the International Recognition of the Deposit of Microorganisms for the Purposes of Patent Procedure)*. Укладений 28 квітня 1977 р. Україна приєдналася до Договору відповідно до Закону України №474/96-ВР від 1 листопада 1996 р. Договір набрав чинності 2 липня 1997 р.

5) *Мадридська угода про міжнародну реєстрацію знаків (Madrid Agreement Concerning the International Registration of Marks)*. Укладений 14 квітня 1891 р. Верховна Рада України прийняла Закон України "Про приєднання України до Протоколу до Мадридської угоди про міжнародну реєстрацію знаків" №1763-III 1 червня 2000 р.

6) *Сінгапурський договір про право з торговельних марок (Singapore Treaty on the Law of Trademarks)*. Укладений 27 березня 2006 р. у Сінгапурі. Набув чинності 16 березня 2009 року.

IV група. Договори про класифікації:

1) *Ніццька угода про Міжнародну класифікацію товарів і послуг для реєстрації знаків (Nice Agreement Concerning the International Classification of Goods and Services for the Purposes of the Registration of Marks)*.

Укладена у французькому місті Ніцца 15 червня 1957 р. Переглянута в 1967 р. в Стокгольмі і в 1977 р. в Женеві. Україна приєдналася до Угоди згідно із Законом України «Про приєднання України до Ніщської угоди про Міжнародну класифікацію товарів і послуг для реєстрації знаків» №1782-III від 1 червня 2000 р. Країни – учасниці Ніщської угоди (на грудень 2000 р. – 65 країн) в рамках Паризького союзу з охорони промислової власності створюють Спеціальний союз, який використовує єдину класифікацію товарів і послуг для реєстрації знаків. Кожна з країн-учасниць Ніщської угоди зобов'язана при реєстрації знаків слідувати МКТП і в офіційних публікаціях про реєстрацію знаків вказувати номери класів МКТП в переліку товарів / послуг, щодо яких зареєстровані знаки. МКТП застосовується також у 70 країнах, які не є учасницями Ніщської угоди. Використання МКТП є обов'язковим для міжнародної реєстрації знаків, здійснюваної Міжнародним бюро ВОІВ, Африканською організацією інтелектуальної власності (ОАІП), Відомством по товарним знакам Бенілюксу (ВВМ) і Відомством з гармонізації внутрішнього ринку (товарні знаки і промислові зразки) (ОНІМ).

2) *Локарнська угода про встановлення Міжнародної класифікації промислових зразків (Locarno Agreement Establishing an International Classification for Industrial Designs)*. Укладена в швейцарському місті Локарно 8 жовтня 1968 р. Класи і підкласи Локарнської класифікації повинні включатися до всіх офіційних документів, що стосуються промислових зразків. Якщо здійснюються офіційні публікації про промислові зразки, то вони також мають супроводжуватися зазначенням класу і підкласу товару, форма якого є промисловим зразком. Локарнська угода про міжнародну класифікацію промислових зразків набагато полегшує їх реєстрацію, облік та користування.

Проте застосування Локарнської класифікації промислових зразків не є обов'язковим для будь-якої держави, обов'язково користуватись нею мають тільки члени Локарнського союзу. Разом з тим держави-члени Локарнської угоди про міжнародну класифікацію промислових зразків можуть поряд з цією класифікацією використовувати і свою національну, якщо вони визнають це за доцільне.

3) *Віденська угода про встановлення міжнародної класифікації зображувальних елементів знаків (Vienna Agreement Establishing an International Classification of the Figurative Elements of Marks)*. Прийнята у 1973 р.

4) *Страсбурзька угода про Міжнародну патентну класифікацію (Strasbourg Agreement Concerning the International Patent Classification)*. Укладена у французькому місті Страсбурзі у 1971 р. Вступила в дію 07.10.1975 р. У 1979 р. до цієї Угоди були внесені поправки. Зазначеною Угодою була заснована Міжнародна патентна класифікація (МПК, International Patent Classification, IPC). Відповідно до МПК галузь техніки була поділена на 8 основних розділів, що містять у собі близько 67 тисяч дрібних рубрик. Кожній рубриці присвоєно спеціальний символ, що складається з арабських цифр і літер латинського алфавіту. Відповідним символом позначається будь-який патентний документ. Кожні п'ять років МПК переглядається у зв'язку зі зростанням кількості рубрик. Перегляд здійснює Комітет експертів, заснований Угодою. Усі держави-учасники є членами Комітету. Угодою про МПК заснований Союз, який має Асамблею. Угоду підписали 29 держав, але насправді користуються понад 70 держав, 3 регіональних відомства і Міжнародне бюро ВОІВ.

Адміністрування вищезазначених домовленостей забезпечується рядом спеціалізованих публічних установ

та організацій:

1. *Всесвітня організація інтелектуальної власності (ВОІВ) / World Intellectual Property Organization (WIPO)*. Заснована в 1970 р. в ході реалізації *Конвенції про створення ВОІВ*, підписаної на Дипломатичній конференції в Стокгольмі 14 липня 1967 р. з 1974 р. ВОІВ є спеціалізованою установою ООН. Штаб-квартира – Женева (Швейцарія). На сьогодні учасниками ВОІВ є 184 держави, у тому числі й Україна. Членом ВОІВ може стати будь-яка держава, яка є учасником одного з двох (Паризького чи Бернського) союзів, а також будь-яка держава, яка є членом ООН, однієї з спеціалізованих установ ООН, МАГАТЕ чи учасником Статуту Міжнародного суду або ж запрошена Генеральною Асамблеєю ВОІВ приєднатися до Конвенції про створення ВОІВ. Основні цілі діяльності ВОІВ: 1) охорона інтелектуальної власності на глобальному рівні за допомогою співробітництва між державами і міжнародними організаціями; 2) розширення адміністративного співробітництва між союзами у сфері інтелектуальної власності.

Попередником ВОІВ було БПІРІ (від фр. Bureaux Internationaux Réunis pour la Protection de la Propriété Intellectuelle – Об'єднане міжнародне бюро захисту інтелектуальної власності). Цю організацію було створено 1893 р. для адміністрування Бернської конвенції про охорону літературних і художніх творів (1883), а також Паризької конвенції про охорону промислової власності (1886).

Функції ВОІВ:

- укладення нових міжнародних договорів по вдосконаленню національного законодавства у сфері підтримання охорони інтелектуальної власності в цілому світі;

- модернізація та підвищення ефективності адміністративної діяльності міжнародних угод, що створені у сфері охорони промислової власності, а також охорона літературних і художніх творів;

- надання технічної допомоги країнам, що розвиваються;

- збір та розповсюдження інформації;

- підтримка при одночасному отриманні прав на винаходи, торгові марки, промислові зразки чи моделі в декількох країнах.

Керівні органи ВОІВ:

- Генеральна Асамблея ВОІВ (WIPO General Assembly). Верховний орган ВОІВ. Членами Генеральної Асамблеї є держави-члени ВОІВ за умови, що вони також є членами Асамблеї Паризького або Бернського Союзів, а також Швейцарської Конфедерації – країни місця перебування ВОІВ. Генеральна Асамблея скликається на чергові сесії кожні 2 роки.

- Конференція (WIPO Conference). В діяльності органу беруть участь усі держави, що є членами ВОІВ. Скликається на чергові сесії кожні 2 роки.

- Координаційний комітет (WIPO Coordination Committee). Виконавчий орган Генеральної Асамблеї і Конференції, що виконує консультативні функції. Членами Координаційного комітету є 72 країни, в т.ч. Україна. Скликається щорічно.

- Міжнародне бюро /Секретаріат (International Bureau). Постійно діючий виконавчий орган.

Виконавчим головою ВОІВ є Генеральний директор, що обирається Генеральною Асамблеєю на термін 6 років. У різні часи Генеральними директорами ВОІВ були: Джордж Боденгаузе (Голландія) у 1970-1973 рр., Арпад Богш (США) у 1973—1997 рр., Каміль Ідріс (Судан) у 1997-2008 рр. З 2008 року на цій посаді перебуває Френсіс

Гаррі (Австралія).

У ВОІВ існують спеціальні комітети експертів, які засновуються рішенням Генеральної Асамблеї:

- Постійний комітет з патентного права (Standing Committee on the Law of Patents - SCP).

- Постійний комітет із законодавства у сфері товарних знаків, промислових зразків та географічних зазначень (Standing Committee on the Law of Trademarks, Industrial Designs and Geographical Indications - SCT).

- Постійний комітет з авторського права та суміжних прав (Standing Committee on Copyright and Related Rights - SCCR).

- Постійний комітет з інформаційних технологій (Standing Committee on Information Technologies - SCIT).

У 1994 р. в Женеві був заснований Центр ВОІВ з арбітражу та посередництва для надання послуг по альтернативному врегулюванню конфліктів при вирішенні міжнародних комерційних спорів з інтелектуальної власності між приватними сторонами відповідно до Правил ВОІВ в галузі посередництва, арбітражу та прискороного арбітражу. З 2010 р. Центр ВОІВ має бюро в Сінгапурі.

2. Європейська патентна організація (відомство).

Заснована у 1973 р. відповідно до Європейської патентної конвенції (Convention on the Grant of European Patents), укладеної на конференції у Мюнхені 5 жовтня 1973 р. Штаб-квартира - Мюнхен (Німеччина). Відкрито місцеве відділення в Гаазі (Нідерланди) та бюро у Відні (Австрія) і Берліні (Німеччина). На сьогодні членами ЄПО є 34 країни. Метою Європейської патентної конвенції є спрощення діловодства за патентними заявками в країнах Європи, тобто, замість декількох заявок, які необхідно скласти різними мовами та подавати в патентні відомства різних країн, є можливість подати одну заявку на одній

мові в Європейське патентне відомство.

Основні цілі діяльності:

- видача європейських патентів,
- поширення співробітництва між європейськими державами в галузі охорони інтелектуальної власності
- посилення патентного захисту завдяки єдиній процедурі видачі патентів.

З 1993 р. Європейська патентна організація заключає з державами не членами ЄПО договори про розповсюдження дії європейських патентів на їх території за умови, що ці країни мають власне патентне відомство і прийняли закон про охорону інтелектуальної власності. Видані за таких умов патенти мають в цих країнах такий же захист, як і європейські патенти ЄПО.

3. *Євразійське патентне відомство.* Діє відповідно до Євразійської патентної конвенції, офіційне підписання якої відбулося 9 вересня 1994 р. у Москві на засіданні Ради глав країн СНД. Членами організації є 9 країн держав-учасниць СНД.

4. *Міжнародний союз по охороні промислової власності (Паризький союз).* Утворено 1883 р. відповідно до Паризької конвенції про охорону промислової власності. Згідно з конвенцією для одержання правової охорони промислової власності об'єкт необхідно запатентувати в країні, де передбачається одержати його охорону.

5. *Союз з охорони селекційних досягнень /International Union for the Protection of New Varieties of Plants (UPOV).* Створений 1961 р. відповідно до Міжнародної конвенції про охорону нових сортів рослин. Штаб-квартира – Женева. Кожна держава-член Союзу може визнавати за селекціонером та його правонаступниками право на новий сорт рослини, виведений ним, шляхом видачі охоронного документа або патенту. При цьому кожна держава-член

Союзу може обмежити застосування цієї Конвенції у межах того чи іншого сорту, який розмножується спеціальним способом або має певне кінцеве використання. Конвенція проголошує принцип національного режиму: фізичні і юридичні особи, місцепроживанням чи місцезнаходженням яких є будь-яка із держав-учасниць, користуються в інших державах-учасницях таким самим правовим режимом, яким користуються її власні громадяни за умови, що іноземні громадяни дотримуються умов і формальностей щодо визнання та охорони прав селекціонерів.

6. *Африканська організація інтелектуальної власності (АОПІ)*. Поширює чинність своїх патентів і реєстрацій промислових зразків на африканські держави: Бенін, Берег Слонової Кості, Буркіна-Фасо, Габон, Гвінея, Гвінея-Бісау, Камерун, Конго, Мавританія, Малі, Нігер, Сенегал, Того, Центральноафриканська Республіка, Чад, Екваторіальна Гвінея.

Значний вплив на регулювання відносин інтелектуальної власності здійснюють:

- *Азіатська асоціація патентних повірених (АРАА)*
- *Асоціація власників європейських товарних знаків (MARQUES)*
- *Асоціація власників інтелектуальної власності (ІРО)*
- *Асоціація власників товарних знаків Європейського співтовариства (ЕСТА)*
- *Група власників товарних знаків у галузі фармацевтики (PTMG)*
- *Ліцензійне товариство (LES)*
- *Міжнародна асоціація авторів літературних і художніх творів (АІАІ)*
- *Міжнародна асоціація адвокатів (ІВА)*
- *Міжнародна асоціація власників товарних знаків (ІНТА).*

- Міжнародна асоціація з охорони промислової власності (AIPPI)

- Міжнародна асоціація з розвитку навчання і досліджень у сфері інтелектуальної власності (ATRIP)

- Міжнародна коаліція по боротьбі з підробками (IACC)

- Міжнародна конфедерація товариств авторів і композиторів (SIZAC)

- Міжнародна ліга конкурентного права (LIDC)

- Міжнародна торгова палата (ICC)

- Міжнародна федерація винахідницьких асоціацій (IFIA)

- Міжнародна федерація виробників фонограм (IFPI)

- Міжнародна федерація патентних повірених (FICPI)

- Союз спеціалістів, що практикують у сфері промислової власності (UNION)

- *Creative Commons (CC)* – некомерційна організація, яка створила безкоштовні для використання типові договори - вільні і невольні публічні ліцензії, за допомогою яких автори і правовласники можуть висловити свою волю і поширювати свої твори більш широко і вільно, а споживачі контенту легально і більш просто користуватися цими творами. Creative Commons заснована у 2001 році на базі Стенфордської школи права (Stanford Law School). Також допомагали при створенні стипендіати і студенти Berkman Center for Internet & Society при Гарвардській школі права. 16 грудня 2002 року організація опублікувала для безкоштовного використання кілька ліцензій, відомих як ліцензії Creative Commons, що стали альтернативою копірайт-ліцензіям. Ліцензії Creative Commons знайшли вжиток у сфері культури, освіти, науки, застосовуються урядовими і державними організаціями, музичними спільнотами, компаніями звукозапису та ін. За найскромнішими оцінками станом на грудень 2010 року у

всьому світі за різними ліцензіями Creative Commons поширюється більше 400 мільйонів творів.

Таблиця 4.1.1

Ліцензії та інструменти Creative Commons:

Ліцензії	Інструменти
<p>➤ <i>CC Attribution (CC-BY)</i> - ліцензія дозволяє іншим поширювати, редагувати і брати за основу ваш твір до тих пір, поки вони вказують ваше авторство. Це найбільш вільна з пропонованих ліцензій. Рекомендована для максимального поширення і використання неліцензійних матеріалів.</p> <p>➤ <i>CC Attribution-NonCommercial (CC-BY-NC)</i> – на відміну від версії CC-BY не дозволяє комерційного використання творів.</p> <p>➤ <i>CC Attribution-ShareAlike (CC-BY-SA)</i> - є найпопулярнішою ліцензією, що вирвалася в лідери в липні 2009 року. Ліцензія дозволяє іншим редагувати, виправляти і брати за основу ваш твір до тих пір, поки вони вказують ваше авторство і ліцензують нові творіння на ідентичних умовах. Ця ліцензія часто порівнюється з "копілефтними" вільними і open source-ліцензіями на програмне забезпечення. Всі нові твори, засновані на ваших, будуть поширюватися за цією ж ліцензією і також будуть дозволяти комерційне використання. Ліцензія CC-BY-SA використовується Вікі-ресурсами.</p> <p>➤ <i>CC Attribution Non-commercial Share Alike (CC-BY-NC-SA)</i> – заснована на версії CC-BY-SA, але на відміну від неї не дозволяє комерційного використання творів.</p> <p>➤ <i>CC Attribution-NoDerivs (CC-BY-ND)</i> - ліцензія дозволяє лише скачувати ваші твори і ділитися ними з іншими до тих пір, поки вказується ваше авторство. При цьому твори в жодному разі не можуть змінюватись.</p> <p>➤ <i>CC Attribution Non-commercial No Derivatives (CC-BY-NC-ND)</i> - ліцензія є максимально жорсткою з шести існуючих, дублює версію CC-BY-ND за винятком неможливості комерційного використання творів.</p>	<p>➤ <i>CC Zero (CC0)</i></p> <p>➤ <i>Public Domain Mark</i></p> <p>➤ <i>Founders Copyright</i> (копірайт батьків-засновників США) - відмова від 70-річного терміну захисту авторських прав і заміна його на 14-річний, який існував у минулому</p> <p>➤ <i>CC Plus (CC+)</i> - спосіб поширювати твір за некомерційною ліцензією і в той же час передавати комерційні права за іншою ліцензією і заробляти гроші</p>

- PPI (*Pirate Parties International*) / «Піратський інтернаціонал» є головною організацією міжнародного руху піратських партій. Заснований у 2006 році в Швеції, зареєстрований в жовтні 2009 року в Бельгії як неурядова організація. PPI підтримує і координує створення національних піратських партій. Основна мета піратських партій всього світу - реформування законодавства у сфері авторського права і патентів. Як правило на порядку денному піратських партій – зміцнення прав на приватне життя. Першою з піратських партій була Піратська партія Швеції (*Swedish Piratpartiet*), заснована 1 січня 2006 року. На виборах до Європейського парламенту в 2009 році Піратська партія Швеції отримала 7,13% голосів і одне місце в Європейському парламенті (два місця після ратифікації Лісабонської угоди). Натхненні шведською ініціативою піратські партії були офіційно засновані в 33 країнах. У червні 2007 року члени PPI зустрілися у Відні для обговорення стратегії майбутнього руху. Конференція була названа «Next Step Politics!? Pirates to Brussels in 2009!?» (Політика наступного кроку!? Пірати в Брюсселі 2009!?). Зустріч була організована Віденською академією мистецтв і групами активістів, таких як monochrom і Перетворення свободи (*transforming freedom*). 18 вересня 2011 року Піратська партія Німеччини на державних виборах отримала 8,9% голосів виборців, що дозволило їй пройти до міського парламенту Берліна.

Після здобуття незалежності в Україні, також, розбудовано організаційну структуру органів, які прямо чи опосередковано забезпечують діяльність у сфері правової охорони та захисту прав інтелектуальної власності. Історія створення та оптимізації організаційної та функціональної структури основного національного виконавчого органу влади у сфері інтелектуальної власності розпочинається у перші роки незалежності України.

Члени Інтернаціоналу:



У 1992 році в країні створено *Державне агентство з авторських і суміжних прав* (у складі Комітету з НТП при КМУ) на базі *Українського республіканського агентства з авторських і суміжних прав* та *Державне патентне відомство України* на базі *Патентного фонду України*, що почали виконувати функції органів державної виконавчої влади у сфері охорони інтелектуальної власності.

22 жовтня 1999 р. офіційно відкрито *Патентну бібліотеку Державного патентного відомства України*, що здійснювала функції патентно-інформаційного забезпечення фізичних і юридичних осіб патентною документацією.

У 1999 р. здійснено спробу інтегрувати в єдину систему два основних блоки регулювання захисту охорони інтелектуальної власності – авторського права й промислової власності.

13.03.1999 р. *Указом Президента України «Про зміни в системі центральних органів виконавчої влади України» №250* передбачалося створити *Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності* на базі *Міністерства України у справах науки і технологій*,

Державного патентного відомства України та Державного агентства України з авторських і суміжних прав, що ліквідувалися. 13.08.1999 р. Указом Президента України № 987 було затверджене «Положення про Державний комітет України з питань науки та інтелектуальної власності». Створена установа не змогла забезпечити ефективне функціонування державної системи захисту прав інтелектуальної власності; не була створена організаційна структура, здатна належним чином виконувати всі функції діючого патентного відомства.

15.12.1999 р. підписано Указ Президента України «Про зміни у структурі центральних органів виконавчої влади» №1573, яким передбачалось утворення Міністерства освіти і науки України на базі Міністерства освіти України та Державного комітету України з питань науки та інтелектуальної власності, що ліквідувалися.

У квітні 2000 р. у складі Міністерства освіти і науки України створено Державний департамент інтелектуальної власності, якому делеговано здійснення політики у сфері інтелектуальної власності.

У 2009 р. Департамент реструктуризовано в Державну службу інтелектуальної власності України, яка стала основним урядовим органом державного управління, що уповноважений реєструвати і забезпечувати підтримання на території України прав на винаходи, корисні моделі, промислові зразки, торговельні марки тощо, а також здійснювати реєстрацію об'єктів авторського права. Служба проводила єдину державну політику у сфері правової охорони прав об'єктів інтелектуальної власності. Здійснювала роботи по удосконаленню нормативно-правової бази, підтримувала міжнародне співробітництво у сфері інтелектуальної власності, забезпечувала умови щодо введення

інтелектуальної власності до господарського обігу, координувала роботи з підвищення кваліфікації фахівців з інтелектуальної власності, взаємодіяла з громадськими організаціями, які опікувалися інтелектуальною власністю.

У 2013 р. згідно з *Указом Президента України «Про внесення змін до деяких указів Президента України» №689/2013* установу підпорядковано *Міністерству економічного розвитку і торгівлі України*.

Після реструктуризації та перепорядкування виконавча вертикаль у сфері інтелектуальної власності набула наступної структури:

- *Державне підприємство «Український інститут промислової власності» («Укрпатент»)*

Головними функціями «Укрпатенту» є: здійснення прийому та експертизи заявок на видачу охоронних документів на об'єкти промислової власності (винаходи та корисні моделі, промислові зразки, торговельні марки, топографії інтегральних мікросхем, зазначення походження товару), забезпечення державної реєстрації охоронних документів та ліцензійних договорів, формування пропозицій по вдосконаленню та гармонізації чинного законодавства, інформаційне забезпечення функціонування державної системи охорони промислової власності, актуалізація патентно-інформаційної бази та національних фондів патентної документації.

«Укрпатент» має філію *«Український центр інноватики та патентно-інформаційних послуг» (УкрЦІПП)*, до функцій якої належить: інформаційне забезпечення та організаційна підтримка інноваційного бізнесу, надання широкого спектру патентно-інформаційних послуг, проведення інформаційних пошуків та патентних досліджень, складання заявок на видачу охоронних документів в Україні і за кордоном, складання ліцензійних договорів; консалтинг щодо

набуття, використання та захисту об'єктів промислової власності; підготовка тематичних добірок патентної документації та аналітичних оглядів; забезпечення функціонування Інтернет-біржі промислової власності, сприяння розвитку винахідницької діяльності, проведення семінарів, конференцій, конкурсів винахідницької діяльності.

До складу УкрЦППП з квітня 2001 р. увійшов *Фонд патентної документації громадського користування* (ФГК), відкритий в жовтні 1999 р. Фонд призначений для забезпечення поточною та ретроспективною патентною інформацією всіх осіб, зацікавлених в створенні, правовій охороні та використанні об'єктів промислової власності. ФГК єдиний в Україні містить патентну інформацію патентних відомств 55 держав світу та 3 міжнародних і регіональних організацій промислової власності. У його складі – бюлетені США, Великої Британії, Франції, Німеччини, Швейцарії, Японії, Австрії, всіх держав СНД та Балтії, а також *Європейського патентного відомства та Всесвітньої організації інтелектуальної власності*, загальною кількістю понад 12000 примірників.

Інтернет-біржа промислової власності (ІБПВ) створена при «Укрпатенті» у 2002 р. Її діяльність спрямована на використання сучасних інформаційних технологій для просування науково-технічних досягнень України на світовий та вітчизняний інноваційні ринки. На сторінках ІБПВ (www.ip-centr.kiev.ua) винахідник і патентовласник мають можливість висвітлити для потенційного покупця економічні, екологічні, соціальні та інші переваги, які надає використання даного винаходу, корисної моделі, промислового зразка.

У лютому 2016 р. набула чинності угода між *Державною службою інтелектуальної власності та Міжнародним бюро Всесвітньої організації*

інтелектуальної власності про виконання Державним підприємством «Український інститут інтелектуальної власності» (Укрпатент) функцій Міжнародного пошукового органу та Органу міжнародної попередньої експертизи. Такий статус, як відзначають спеціалісти цієї галузі, надано лише 20 кращим патентним відомствам світу.

- *Державна організація «Українське агентство з авторських і суміжних прав» (УААСП)*

Головною функцією УААСП є колективне управління правами авторів. УААСП, за бажанням автора, здійснює реєстрацію суб'єктів та об'єктів авторських і суміжних прав, які охороняються національним законодавством. Важливою функцією УААСП є надання допомоги щодо захисту прав авторів у разі їх порушення.

- *Державне підприємство "Інтелзахист"*

ДП «Інтелзахист» створене відповідно до наказу Міністерства освіти і науки України №449 від 6 серпня 2002 року з метою удосконалення організації видачі контрольних марок для маркування примірників аудіовізуальних творів фонограм, комп'ютерних програм, баз даних, а також посилення захисту прав інтелектуальної власності та попередження правопорушень у цій сфері.

Основними завданнями підприємства є:

- *організація і забезпечення ведення Єдиного реєстру одержувачів контрольних марок для маркування примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних;*

- *забезпечення процесу видачі контрольних марок для маркування примірників аудіовізуальних творів, фонограм, відеограм, комп'ютерних програм, баз даних;*

- *здійснення інших заходів, пов'язаних із захистом прав інтелектуальної власності.*

При Державній службі інтелектуальної власності

України діє *Консультативна рада* з представників творчих спілок та відомих творчих діячів України, а також *Громадська рада з питань науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності*, до роботи якої залучені представники всіх зацікавлених у співпраці об'єднань громадян, науковців, представників засобів масової інформації. Рада забезпечує співпрацю з міністерствами щодо організації та проведення публічних громадських обговорень з питань науково-технічної, інноваційної діяльності, інтелектуальної власності та окремих нормативно-правових актів, опрацьовує та узагальнює дані щодо проведення консультацій з громадськістю, узгодження позицій з актуальних питань.

Також, створена *Апеляційна палата* для забезпечення захисту прав на об'єкти інтелектуальної власності в адміністративному порядку на підставі *Закону України «Про внесення змін у деякі закони України з питань інтелектуальної власності» від 21 грудня 2000 року №2188-III*.

Державною службою інтелектуальної власності координується діяльність таких установ як *Науково-дослідний інститут інтелектуальної власності Академії правових наук України, Центр інтелектуальної власності та передачі технологій Національної академії наук України, Міжнародний центр правових проблем інтелектуальної власності при Інституті держави і права імені В. М. Корецького Національної академії наук України, а також Вищого навчального закладу «Інститут інтелектуальної власності» Національного університету «Одеська юридична академія» в м.Києві, який перебуває у підпорядкуванні Міністерства освіти і науки України. Навчальний заклад виконує функцію підготовки та підвищення кваліфікації фахівців у сфері інтелектуальної власності: готує спеціалістів і магістрів за спеціальністю*

«Інтелектуальна власність», кандидатів у патентні повірені та професійних оцінювачів прав на об'єкти права інтелектуальної власності, а також підвищує кваліфікацію патентознавців, суддів, викладачів вищих та загальноосвітніх навчальних закладів, фахівців силових підприємств тощо. Інститут акредитовано за IV рівнем (*протокол засідання ДАК № 46 від 15.07.2003р.*)

1.06.2016 р. *Кабінет Міністрів України* схвалив *Концепцію реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні*, основні напрями якої організаційно передбачають:

- запровадження дворівневої структури, за якої *Мінекономрозвитку* забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері інтелектуальної власності, а *національний орган інтелектуальної власності* виконує окремі публічні функції (владні повноваження) з реалізації державної політики у зазначеній сфері;

- реорганізацію системи колективного управління майновими авторськими та суміжними правами.

Відповідна інституційна реорганізація передбачала ліквідацію Державної служби інтелектуальної власності та створення на базі ДП «Український інститут інтелектуальної власності» нового національного органу інтелектуальної власності.

Постановою Кабінету Міністрів України №585 від 23 серпня 2016 року здійснено перший крок на шляху реалізації концепції – ліквідовано Державну службу інтелектуальної власності і віднесено цілісні майнові комплекси державних підприємств та організацій, що належать до її сфери управління, до *Міністерства економічного розвитку і торгівлі*.

Громадські організації України у сфері інтелектуальної власності:

❖ *Всеукраїнська асоціація інтелектуальної*

власності (ВАІВ) має міжвідомчий характер та об'єднує Національні, галузеві академії наук України, громадські організації, творчі спілки, фонди, органи державної влади України, суб'єкти господарської діяльності, міжнародні організації.

Завдання ВАІВ:

- сприяння створенню умов для реалізації науково-технічної та мистецької творчості інтелектуального потенціалу України;

- здійснення громадського контролю за виробництвом, розповсюдженням і споживанням інтелектуальної власності в Україні;

- інформаційно-видавнича діяльність;

- законодавчі ініціативи.

❖ *Науково-виробниче об'єднання «Всеукраїнська асоціація інформаційних служб «ВАІС»*

Завдання асоціації:

- сприяння формуванню і розвитку інформаційної продукції і послуг;

- сприяння інтеграції і виходу інформаційних ресурсів у світовий інфопростір;

- сприяння міжнародному співробітництву і обміну науково-технічною інформацією;

- проведення робіт зі стандартизації у інформаційній сфері;

- сприяння підвищенню кваліфікації та перепідготовки наукових кадрів.

❖ *Навчально-науково-виробничий комплекс "Академія інтелектуального бізнесу"*

Завдання:

- впровадження ступеневої підготовки викладачів, наукових працівників і фахівців різних галузей за наскрізними програмами

- ефективно використання науково-педагогічного,

наукового та інформаційного потенціалу; навчально-лабораторної, інформаційної та виробничої бази, соціальної інфраструктури;

- підвищення кваліфікації викладачів, науковців та інформаційних спеціалістів та фахівців різних галузей народного господарства;

- спільне проведення науково-дослідних робіт, апробація та використання результатів наукових досліджень;

- розробка навчально-методичного забезпечення (програм, посібників, курсів, лекцій);

- організація належного інформаційного забезпечення процесів навчання (в межах укладених договорів та спільних планів) наукових, інформаційних спеціалістів та фахівців.

❖ *Всеукраїнська асоціація патентних повірених України.* Патентні повірені надають кваліфіковані послуги фізичним і юридичним особам в питаннях правової охорони, використання та захисту прав на об'єкти права інтелектуальної власності. За чинним законодавством саме через патентних повірених здійснюється патентування вітчизняних винаходів за кордоном і навпаки.

❖ *Товариство винахідників і раціоналізаторів України* займається популяризацією винахідницької діяльності, надає винахідникам і раціоналізаторам допомогу в їх діяльності.

❖ *Українська асоціація власників товарних знаків* опікується інтересами власників торговельних марок.

❖ *Інтернет-асоціація України та ін.*

До 1991 року в Україні, як і у всьому колишньому СРСР, були відсутні спеціальні закони про охорону інтелектуальної власності, а правове регулювання відносин у цій сфері забезпечувалося в основному підзаконними актами.

Виключеннями були розділ IV – «Авторське право» і розділ VI «Винахідницьке право» Цивільного кодексу УРСР, а також «Положення про відкриття, винаходи і раціоналізаторські пропозиції», затверджене постановою РМ СРСР від 21.03.1973 р.

Особливості радянського законодавства у сфері інтелектуальної власності:

1) Юридичне закріплення можливості широкого використання результатів творчої праці громадян в інтересах держави і суспільства. І авторське, і патентне право допускали примусовий викуп суб'єктивних прав на творчі досягнення у власників таких прав, можливість видачі примусових дозволів на їхнє використання.

2) Неefективний механізм захисту порушених прав. Передбачені законодавством санкції були незначні, а судова процедура – складною.

Після проголошення незалежності України 24 серпня 1991 року почалося формування спеціального законодавства, що регулює правовідносини у сфері інтелектуальної власності.

Початком становлення законодавства України про інтелектуальну власність вважається прийняття ЗУ «Про власність» 07.02.1991 р., яким результати інтелектуальної діяльності вперше були визнані об'єктами права власності.

❖ I етап. 1991-1994 роки

1. Внесення положень про охорону інтелектуальної власності до законів, що регулюють окремі сфери соціально-економічної діяльності:

07.02.1991 р. – ЗУ «Про власність», розділ «Право на інтелектуальну власність»

16.04.1991 р. – ЗУ «Про зовнішньоекономічну діяльність»

12.12.1991 р. - Митний кодекс України

18.02.1992 р. – ЗУ «Про обмеження монополізму і

недопущення недобросовісної конкуренції у підприємницькій діяльності»

02.10.1992 р. – ЗУ «Про інформацію»

16.11.1992 р. – ЗУ «Про друковані засоби масової інформації (пресу) в Україні»

25.06.1993 р.- ЗУ «Про науково-технічну інформацію»

21.12.1993 р. – ЗУ «Про телебачення і радіомовлення»

05.07.1994 р. – ЗУ «Про захист інформації в автоматизованих системах»

2. Підтвердження участі України в міжнародних угодах з питань захисту прав інтелектуальної власності:

25.12.1991 р. – *Паризька конвенція про охорону промислової власності*

- *Договір про патентну кооперацію*

- *Мадридська угода про міжнародну реєстрацію знаків*

- *Всесвітня конвенція про авторське право*

- *Конвенція про заснування ВОІВ*

3. Прийняття, з урахуванням міжнародних регулятивних норм, низки спеціальних законів України щодо охорони інтелектуальної власності в окремих сферах:

18.09.1992 р. – *Указ Президента України «Про Тимчасове положення про правову охорону об'єктів промислової власності та раціоналізаторських пропозицій в Україні» №479/92*

21.04.1993 р. – ЗУ «Про охорону прав на сорти рослин»

15.12.1993 р. – ЗУ «Про охорону прав на винаходи і корисні моделі»

- ЗУ «Про охорону прав на промислові зразки»

- ЗУ «Про охорону прав на знаки для товарів і послуг»

23.12.1993 р. – *ЗУ «Про авторське право і суміжні права»*

4. Прийняття низки нормативних документів, що захищають економічні інтереси творчих працівників:

03.03.1992 р. – *постанова КМУ «Про розміри відрахувань до фондів творчих спілок України за використання творів літератури та мистецтва» №108*

18.11.1994 р. – *постанова КМУ «Про мінімальні ставки авторської винагороди за використання творів літератури і мистецтва» №784*

❖ II етап. 1995-1999 роки

1. Розширення міжнародно-правової основи охорони інтелектуальної власності та приєднання до ряду угод:

25.10.1995 р. – *Бернська конвенція про охорону літературних і художніх творів*

03.11.1995 р. – *Міжнародна конвенція про охорону нових сортів рослин*

01.08.1996 р. – *Договір про закони щодо товарних знаків*

02.07.1997 р. – *Будапештський договір про міжнародне визнання депонування мікроорганізмів*

20.12.1998 р. – *Найробський договір про охорону Олімпійського символу*

2. Закріплення у 1996 р. в *Конституції України (ст. 41, 54)* гарантій захисту інтелектуальної власності:

Стаття 41 проголошує право особи володіти, користуватися і розпоряджатися своєю власністю, результатами інтелектуальної, творчої діяльності.

Стаття 54 гарантує свободу творчості та захист прав інтелектуальної власності, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами інтелектуальної діяльності.

3. Подальший розвиток спеціального національного

законодавства з виходом його на ряд нових, нетрадиційних сфер регулювання за рахунок прийняття законів України:

07.06.1996 р. – ЗУ «Про захист від недобросовісної конкуренції»

05.11.1997 р. – ЗУ «Про охорону прав на топографії інтегральних мікросхем»

16.06.1999 р. – ЗУ «Про охорону прав на зазначення походження товарів»

4. Істотне розширення регулювання окремих питань охорони інтелектуальної власності в законах, що нормують різноманітні аспекти творчої діяльності:

10.02.1995 р. – ЗУ «Про наукову і науково-технічну експертизу»

28.02.1995 р. – ЗУ «Про інформаційні агентства»

03.07.1996 р. – ЗУ «Про рекламу»

05.06.1997 р. – ЗУ «Про видавничу діяльність»

07.10.1997 р. – ЗУ «Про професійних творчих працівників і творчі союзи»

13.01.1998 р. – ЗУ «Про кінематографію»

5. Запровадження порядку державної реєстрації прав автора на твори науки, літератури та мистецтва.

6. Здійснення перших спроб врегулювати питання розповсюдження аудіовізуальних творів і фонограм.

❖ III етап. 2000-2015 роки

1. Посилення комплексного підходу до вдосконалення охорони інтелектуальної власності.

22.12.2000 р. – Програма розвитку державної системи охорони інтелектуальної власності в Україні на 2001-2004 рр.

27.04.2001 р. – Указ Президента України «Про заходи щодо охорони інтелектуальної власності в Україні» №285 2003 р. – Цивільний кодекс України, книга IV "Право інтелектуальної власності"

2. Інтенсифікація участі України в системі

міжнародних конвенцій і договорів з інтелектуальної власності (з акцентом на найновітніші міжнародні регулюючі норми).

29.12.2000 р. – *Ніццька угода про Міжнародну класифікацію товарів і послуг для реєстрації знаків*

20.05.2002 р. – *Міжнародна конвенція про охорону інтересів виконавців, виробників фонограм та організацій мовлення*

3. Узгодження національного законодавства з вимогами *TRIPS – Угоди про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності Світової організації торгівлі (СОТ)*.

❖ IV етап. 2016 р. – наш час

I. Переформатування системи адміністрування інтелектуальної власності.

01.06.2016 р. – *розпорядження Кабінету Міністрів України «Про схвалення Концепції реформування державної системи правової охорони інтелектуальної власності в Україні» №402-р*

23.08.2016 р. – *постанова КМУ «Деякі питання оптимізації діяльності центральних органів виконавчої влади державної системи правової охорони інтелектуальної власності» №585.*

Наразі правовідносини у сфері інтелектуальної власності в Україні регулюються окремими положеннями *Конституції України, нормами Цивільного, Кримінального, Митного кодексів України, Кодексу України про адміністративні правопорушення*. Також, в Україні діють більше 10 спеціальних законів у сфері інтелектуальної власності та 100 підзаконних актів, затверджених постановами КМУ або наказами відповідних центральних органів державної виконавчої влади, в яких переважно зазначено механізми реалізації законодавчих норм.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Основні терміни і поняття

Глобальні договори. Угоди про реєстрацію. Угоди з охорони інтелектуальної власності. Класифікаційні угоди. Творчі громади. Державна система правової охорони інтелектуальної власності в Україні. Реформа системи інтелектуальної власності.

Теми рефератів

1. Співпраця України з міжнародними організаціями у сфері інтелектуальної власності.
2. Роль громадських організацій України в регулюванні відносин інтелектуальної власності.
3. Законодавство України у сфері охорони інтелектуальної власності.
4. Міжнародні угоди у сфері інтелектуальної власності.
5. Діяльність Всесвітньої організації інтелектуальної власності.

Теми доповідей

1. Список США «Спеціальні 301».
2. Актуальні проблеми та тенденції розвитку інтелектуальної власності в сучасному світі.
3. Копірайт та копілефт.
4. Громадські організації – противники патентно-копірайтної монополії.
5. Рух вільної культури.

Запитання і завдання для самоконтролю

1. Які угоди є основою міжнародної системи адміністрування і захисту інтелектуальної власності?
2. Які органи здійснюють керівництво ВОІВ?
3. Які статті Конституції України надають гарантії захисту прав інтелектуальної власності?
4. Які основні функції «Укрпатенту»?
5. Які основні новації передбачає реформа системи

інтелектуальної власності України 2016 року?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Державна система охорони права інтелектуальної власності в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.fasgeo.ru>.

2. Овчаренко А. Система міжнародних договорів у сфері інтелектуальної власності [Електронний ресурс] / А.Овчаренко // Юридичний журнал «Юстиніан». – Режим доступу: <http://www.justinian.com.ua>.

3. Офіційний веб-портал Державної служби інтелектуальної власності України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.sips.gov.ua/>

4. Портал Верховної Ради України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.zakon.rada.gov.ua>.

5. Всеукраїнські громадські організації [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.ip.poltava.ua/gromada>.

6. Право інтелектуальної власності: Підручник /За ред. д.ю.н., проф. О. А. Підпригори і д.ю.н., проф. О. Д. Святоцького. –К.: Видавничий дім. – 2006. – 622 с.

7. Сайт патентного повіреного України Вашука Я.П. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.patent.km.ua>

8. Цибульов П.М. Основи інтелектуальної власності: навчальний посібник / П. М. Цибульов. – К.: «Інст.інтел.власн.і права», 2005. – 108 с.

9. Базилевич В. Д. Інтелектуальна власність: Підручник/ В.Д.Базилевич – К.: Знання, 2006. – 431 с.

10. Ходаківський Є.І., Якобчук В.П., Литвинчук І.Л. Інтелектуальна власність: економіко-правові аспекти: навч. посібн. / Є.І.Ходаківський, В.П.Якобчук, І.Л.Литвинчук. – К.: ЦУЛ, 2014. – 272 с.

Тести

1. *Принцип, за яким кожна країна-учасниця угоди*

надає громадянам іншої країни союзу таких же прав як і громадянам своєї країни:

А. принцип незалежності охорони

В. право пріоритету

С. право національного режиму

2. Всесвітня організація інтелектуальної власності заснована:

А. в 1952 році

В. в 1967 році

С. в 1994 році

3. Спеціальний порядок захисту прав інтелектуальної власності здійснюється:

А. судовими органами

В. органами митної служби

С. безпосередньо правовласниками

4. TRIPS – це:

А. Угода про міжнародну класифікацію товарів та послуг

В. Всесвітня конвенція про авторське право

С. Угода СОТ про торгівельні аспекти права інтелектуальної власності

5. Комплекс дій, спрямованих на укладення договорів на використання творів з користувачами та збір і розподіл винагороди, а також інших дій, що пов'язані із здійсненням прав суб'єктів авторського права та суміжних прав - це:

А. колективне управління правами авторів

В. комерціалізація об'єктів авторського та суміжних прав

С. адміністративний захист авторських прав

6. Нормативний документ, яким результати інтелектуальної діяльності вперше були визнані об'єктами права власності в Україні:

А. Конституція України

В. Закон України «Про власність»

С. Закон України «Про інтелектуальну власність»

7. *Центральним керівним органом Всесвітньої організації інтелектуальної власності є:*

А. Міжнародне бюро

В. Генеральна асамблея

С. Координаційний комітет

8. *Першим у XIX ст. міжнародним правовим документом у сфері інтелектуальної власності є:*

А. Бернська конвенція

В. Паризька конвенція

С. Римська конвенція

9. *У якій країні була створена перша в Європі національна піратська партія?*

А. Німеччина

В. Швеція

С. Швейцарія

10. *Некомерційна організація, яка створила безкоштовні для використання типові договори – вільні і невільні публічні ліцензії, за допомогою яких автори і правовласники можуть поширювати свої твори більш широко і вільно, а споживачі контенту легально і більш просто користуватися цими творами:*

А. General Public License

В. Creative Commons

С. Pirate Parties International

4.2. Бенчмаркінг світового досвіду публічного управління та адміністрування

Демократизація українського суспільства та розбудова сучасної системи державного управління зумовлює необхідність впровадження нових цінностей та принципів публічного менеджменту та адміністрування в

діяльність владних інститутів, вимагає підвищення ефективності їх функціонування та значного поліпшення організації роботи органів місцевого самоврядування. Обґрунтуванню цих заходів має передувати вивчення зарубіжного досвіду з даної проблеми, дослідження існуючих моделей і принципів децентралізованого управління розвинених країн світу. *Бенчмаркінг світового досвіду ПУА* – безупинний систематичний пошук і впровадження найкращих світових практик публічного управління та адміністрування, на меті якого є здійснення управління суспільством у досконалішій формі, яке має на меті досягнення та підтримку соціально-економічної рівноваги.

Політична централізація для демократичних держав є небезпечною, адже централістичні засади не допускають реалізацію публічно-владних функцій незалежними суб'єктами владних повноважень, що існують у межах держави. Місцеве самоврядування є однією із базових засад сучасної демократичної системи управління, втіленням влади народу у специфічній формі і на відповідному рівні. Воно передбачає можливість самостійного вирішення питань місцевого значення в інтересах населення територіальної одиниці на підставі закону. Органи місцевого самоврядування визнано однією з головних підвалин будь-якого демократичного режиму також і в преамбулі Європейської хартії місцевого самоврядування від 15.10.1985 року. Відповідно до положень цього документа, зміст місцевого самоврядування полягає у гарантованому державою праві реальній здатності самих територіальних спільнот громадян (територіальних колективів) та сформованих ними органів самостійно, під свою відповідальність вирішувати значну частину суспільних справ, діючи в межах конституції та законодавства відповідної держави.

Досвід зарубіжних держав свідчить про існування кількох підходів до організації самоврядування – залежно від його співвідношення з державною владою і обсягу покладених на нього повноважень. Найбільш визначальними із них є моделі *місцевої автономії* та *децентралізації*. *Місцева автономія* передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів державної влади. У більшості країн-членів Європейського Союзу перевага надається багаторівневій системі, при якій більш масштабна діяльність здійснюється вищим органом влади. Основу ж місцевого самоврядування зарубіжних держав становлять жителі першої – базової – ланки адміністративно-територіального устрою. У європейських державах вона має різні назви, що відображені у таблиці. 4.2.1.

Впровадження реформи адміністративно-територіального устрою, як правило, здійснюється на підставі окремого закону.

Закон про адміністративно-територіальну реформу включає наступні положення:

– загальну модель реформи: мету, завдання, засоби та етапи реформи;

– встановлення критеріїв формування нових адміністративно-територіальних одиниць;

– процедурно-процесуальні аспекти реформи, а саме порядок прийняття рішень про адміністративно-територіальні перетворення, розв’язання організаційних та юридичних питань, зумовлених такими рішеннями, у тому числі особливості управління адміністративно-територіальною одиницею у перехідний період;

– визначення компетенції суб’єктів реалізації реформи, у тому числі, як правило, передбачається визначення одного органу як відповідального виконавця,

–заходи державного стимулювання та підтримки адміністративно-територіальних реорганізацій.

Таблиця 4.2.1

Суб'єкти місцевого самоврядування базового рівня в окремих країнах Європи

Держава	Базовий рівень місцевого самоврядування		Особливості організації базового рівня місцевого самоврядування
	назва	кількість у державі	
Австрія	Громади (Gemeinden)	2359	Особливий статус окремих громад: 14 міст та Відень, встановлений окремими хартіями.
Бельгія	Муніципалітети	589	Види муніципалітетів: - 262 Валлонських муніципалітетів (включно з дев'ятьма німецькомовними муніципалітетами); - 19 Брюссельських муніципалітетів; - 308 Фламандських муніципалітетів.
Болгарія	Муніципалітети	260	Передбачений мікрорівень місцевого самоврядування (кметства та округи). Їх загальна кількість – 3850. Кметства й округи є частиною муніципалітету та створюються його радою.

Держава	Базовий рівень місцевого самоврядування		Особливості організації базового рівня місцевого самоврядування
	назва	кількість у державі	
Велика Британія	Округи та інші територіальні утворення: <i>Англія (England):</i> • унітарні утворення (shire unitary authorities) • метропольні округи (metropolitan districts) • округи (districts) • райони Лондона (London boroughs) <i>Шотландія (Scotland):</i> • унітарні утворення (unitary authority (units)) <i>Уельс (Wales)</i> • унітарні утворення (unitary authority (units)) <i>Північна Ірландія (Northern Ireland)</i> • округи (districts)	47 36 238 33 32 22 26	
Греція	• Муніципалітети (dimoi) • Комуни (kinotite)	900 133	
Данія	Муніципалітети	98	
Естонія	Муніципалітети (omavalitsus)	227	
Іспанія	Муніципалітети	8111	
Італія	Комуни	8103	
Кіпр	• Муніципалітети • Комуни	33 85	
Латвія	•Муніципалітети (pagastas) •Міста-райони	535 7	Органи публічної влади міст-районів здійснюють повноваження як муніципалітету, так і району.
Литва	Муніципалітети (savivaldybes)	60	
Люксембург	Муніципалітети	118	

Держава	Базовий рівень місцевого самоврядування		Особливості організації базового рівня місцевого самоврядування
	назва	кількість у державі	
Мальта	Місцеві ради	68	
Нідерланди	Муніципалітети	496	
Німеччина	Громади (Städte та Gemeinden)	14000	
Польща	Гміни	2489	
Португалія	<ul style="list-style-type: none"> • Муніципалітети (Municípios) • Метропольні території Лісабона та Оporto • Парафії (Freguesias) 	308 4252	
Румунія	<ul style="list-style-type: none"> • Великі міста (orase) • Муніципалітети (municipii) • Комуни (comune) 	179 84 2 688	
Словаччина	Муніципалітети (obec)	2887	
Словенія	<ul style="list-style-type: none"> • Міські муніципалітети • Сільські муніципалітети 	11 181	
Угорщина	Муніципалітети	3 168	Види муніципалітетів: 3122 міст та сіл, 22 урбанізованих графств, місто Будапешт та 23 його округи
Фінляндія	Муніципалітети (Kunta)	446	
Франція	Муніципалітети	36 763	
Чехія	Муніципалітети (obec)	6254	
Швеція	Комуни (kommuner)	288	

Джерело: за матеріалами Комітету Регіонів Європейського Союзу (Devolution process in the European Union and the candidate countries. – European Union. Committee of the Regions. – Brussels, 2003).

Посттоталітарні і постсоціалістичні країни, характерною рисою яких була централізована модель

організації місцевої влади та фактична відсутність самоврядування, зазвичай також організують систему місцевої публічної влади на основі принципу децентралізації. При цьому утворюється система публічної адміністрації, що включає, з одного боку, самоврядні територіальні громади з органами, що ними утворюються та є відповідальними перед ними, а з іншого – місцеві органи державної влади, що виконують окремі загальнодержавні функції, які недоцільно передавати органам місцевого самоврядування, та здійснюють контроль за законністю діяльності останніх. Таким шляхом пішла, зокрема, Польська Республіка, у якій з 1989 року здійснювались адміністративна та адміністративно-територіальна реформи. Вони проходили у кілька етапів:

I. Відродження самоврядування на рівні гмін (1989 р.);

II. Прийняття закону «Про територіальне самоврядування» від 08.03.1990 р.;

III. Реалізація програми розширення повноважень великих міст (1994–1996 рр.);

IV. Реформа адміністративно-територіального устрою (1998–1999 рр.).

Проведена реформа забезпечила децентралізацію та гарантувала право територіальних громад на самостійне вирішення місцевих справ. У ст. 15 чинної Конституції Республіки Польща¹² зазначається, що територіальний устрій держави забезпечує децентралізацію публічної влади. А відповідно до ст. 16 Конституції, населення кожної територіальної одиниці Республіки Польща становить самоврядну громаду (територіальний колектив); місцеве самоврядування бере участь у здійсненні публічної влади; публічні завдання, що належать місцевому самоврядуванню, воно виконує від власного імені і під власну відповідальність.

Беручи до уваги досвід конституційного регулювання місцевого самоврядування у державах Європи, в Україні варто сформувати чітку позицію з цього питання та визначитись із характером правового врегулювання питань самоврядування. Враховуючи період тоталітарного та авторитарного минулого, в Україні актуальна потреба безпосереднього регулювання статусу місцевого самоврядування у Конституції, що є гарантією його функціонування, сталого розвитку та захисту, і, як наслідок – демократичного політичного режиму.

Враховуючи, що такі перетворення мають системний, багаторівневий різногалузевий характер, зачіпають питання функціонування органів публічної влади різних територіальних рівнів та перегляд сфер їх предметної підвідомчості, паралельно відбувається й оновлення законодавства про місцеве самоврядування, місцеві органи державної влади, а також галузевого законодавства, у першу чергу бюджетного.

Питання формування місцевих фінансів, місцева децентралізація чи не найскладніший аспект децентралізації публічної влади. Вона є своєрідним мірилом: рівня демократичності та компетентності публічної адміністрації; адекватності політичної системи до суспільних очікувань; рівня довіри до місцевих органів влади та рівня сприйняття державною владою потреб суспільства в цілому і окремих громадян зокрема; якості контролю у публічній сфері та відповідальності; зрештою, вона є оцінкою адекватності системи публічної адміністрації та територіального устрою держави.

В європейській правовій літературі *зміст фіскальної децентралізації* розкривають через такі три аспекти [6, с. 29]:

- *Децентралізація видатків* – тобто надання місцевому самоврядуванню фінансових ресурсів на

виконання завдань і функцій;

- *Децентралізація доходів* – закріплення за місцевим самоврядуванням переліку власних доходів, достатніх для належного і якісного виконання встановлених для відповідного рівня місцевого самоврядування завдань і функцій, та право самостійно встановлювати їх розміри;

- *Процесуальна і організаційна самостійність* – право самостійно, під відповідальність органів, посадових осіб місцевого самоврядування формувати, затверджувати, виконувати фінансові плани, кошториси, бюджети, забезпечувати звітність і контроль тощо.

Ступінь фіскальної децентралізації можна оцінити за наступними критеріями:

- *співвідношення показників видатків місцевого самоврядування (місцевих бюджетів) до публічних видатків*. Цей показник засвідчує ступінь децентралізації та деконцентрації публічних завдань і функцій, свідчить про фінансову спроможність місцевого самоврядування щодо їх виконання, а відтак і якість виконання. Загалом виражає ступінь власне фіскальної децентралізації. Серед держав, у яких місцеві видатки у відсотковому співвідношенні до публічних видатків сягають більше як 50%, є Данія, Іспанія, Швеція [7].

- *обсяг видатків місцевих бюджетів до ВВП*. Цей показник дозволяє побачити, яка частина публічних ресурсів є розподілена поміж суб'єктами місцевого самоврядування. Іншими словами – відображає рівень фінансової децентралізації в державі. Умовно, показник вищий ніж 15% означає високий рівень децентралізації. В Європі серед таких держав – Данія, Швеція, Іспанія, Фінляндія, Нідерланди, Італія. Показник 15-10% – середній рівень децентралізації: Польща, Велика Британія, Угорщина, Чеська Республіка, Франція. Показник нижче 10% означає низький рівень децентралізації: Словаччина,

Литва, Естонія, Португалія, Греція, Кіпр [7].

- *частка власних доходів у структурі доходів територіальних громад.* Цей показник свідчить про фінансову самостійність (фінансову автономію) суб'єкта місцевого самоврядування. Важливо пам'ятати, що право органів місцевого самоврядування встановлювати податкові ставки, а також визначати обсяги надходжень з інших джерел реалізуються винятково щодо власних доходів. Саме це право – право на власні доходи і на їх регулювання – забезпечує фіскальну децентралізацію. В зарубіжній літературі власні доходи визначають як доходи *sensu stricto* і до них не відносять доходи від частки у загальнодержавних податках і зборах. Серед країн, у яких частка таких доходів перевищує 50%, – Швеція, Данія, Фінляндія, Франція, Люксембург, Кіпр, Австрія, Бельгія, Ірландія, Португалія та ін. [6, с.42]. Можна сказати, що цей показник є не лише кількісним, але й якісним критерієм фінансової децентралізації.

- *обсяг міжбюджетних трансфертів*, зокрема, дотацій вирівнювання в структурі доходів місцевих бюджетів. Розмір цього показника безпосередньо свідчить про фінансову автономію місцевого самоврядування. Чим він вищий – тим нижчий рівень фінансової самостійності і незалежності місцевого самоврядування. Відтак нижчим є рівень децентралізації, оскільки місцеве самоврядування не має жодного впливу на обсяг цих ресурсів тощо.

В основу правового регулювання функцій та повноважень місцевого самоврядування більшості зарубіжних держав покладено принцип субсидіарності. Виникнення його пов'язане із формуванням поняття публічної адміністрації – єдиної системи публічного урядування, за якої місцеві органи влади, місцеві інтереси, місцеве самоврядування загалом не протиставляються державним, а навпаки, є інтегрованими в єдиний

управлінський механізм, діяльність якого спрямована на комплексне вирішення завдань, що постали перед суспільством у цілому. Основоположна ідея принципу субсидіарності полягає в тому, що «...політична влада повинна втручатися лише тоді і в тих межах, при яких суспільство і групи, що його складають, починаючи від індивідів до сім'ї, місцевих громад та інших більш громіздких груп, не в змозі забезпечити різноманітні потреби»[5, с. 9–10].

Принцип субсидіарності передбачає, що рішення з відповідних питань повинні прийматися на тому рівні, на якому виникають питання, а публічні послуги мають надаватися органами того управлінського рівня, що найбільш наближений до споживача послуг. Так, у п. 3 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування зазначається: «Муніципальні функції, як правило, здійснюються переважно тими органами влади, які мають найтісніший контакт із громадянином». Надання будь-яких із цих повноважень іншому органу влади має проводитись з урахуванням обсягу і характеру поставленого завдання, а також вимог ефективності та економії. Місцеве самоврядування є найбільш наближене до громадян управління справами. А згідно із принципом субсидіарності все, що може бути вирішене на місцях, не повинно передаватися на вищий рівень влади. Компетенція суб'єктів базової ланки адміністративно-територіального устрою європейських держав – органам місцевого самоврядування громади наведено в таблиці 4.2.2. Особливе значення для принципу субсидіарності має положення п. 2 ст. 4 Європейської хартії місцевого самоврядування, згідно з яким «органи місцевого самоврядування в межах закону мають повне право вільно вирішувати будь-яке питання, яке не вилучене зі сфери їхньої компетенції і вирішення якого не доручене жодному іншому органу». Відповідно до принципу

субсидіарності, який передбачає виконання владними органами функцій із вирішення суспільних завдань на максимально наближеному до суспільства (громади) рівні, всі повноваження, що не реалізуються на місцевому рівні, переходять до наступного рівня територіального устрою – проміжного та регіонального.

Як зазначалося вище, – повноваження органів місцевого самоврядування європейських держав, що ґрунтуються на принципі субсидіарності, розподілені таким чином, щоб максимально наблизити надання публічних послуг до їх споживача, а орган, що приймає рішення, до тієї проблеми, яку він вирішує. Проаналізуємо компетенцію, що належить суб'єктам владних повноважень базової ланки адміністративно-територіального устрою європейських держав – органам місцевого самоврядування громади (табл. 4.2.2).

Таблиця 4.2.2

Компетенція органів місцевого самоврядування базового рівня в окремих країнах Європи.

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
Австрія (рівень громади)	<ul style="list-style-type: none"> - призначення муніципальних службовців; - місцева поліція; - управління місцевим дорожнім рухом; нагляд за регулюванням місцевого планування місцевого територіального (просторового) планування; - регулювання місцевої системи охорони здоров'я; - підтримка активності місцевої громади: театр, соціальні послуги; - регулювання публічних заходів.
Бельгія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - підтримка громадського порядку; - забезпечення виборчого процесу; - реєстрація актів цивільного стану; - місцеве територіальне планування; - підтримка інфраструктури доріг місцевого значення; - соціальний захист; - загальні питання муніципалітетів.

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
Болгарія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - реєстрація актів цивільного стану; - підтримка системи каналізації; - управління постачанням питної води; - управління переробкою побутових відходів; - підтримка в належному стані громадських місць; - підтримка в належному стані цвинтарів; - підтримка доріг та мостів місцевого значення; - управління місцевим транспортом; - житлове будівництво; - місцеве територіальне (просторове) планування; - підтримка початкових та середніх шкіл; - підтримка муніципальних лікарень; - підтримка розвитку культури і спорту; - забезпечення надання соціальних послуг.
Велика Британія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - житлове будівництво; - охорона здоров'я; - запобігання забрудненню довкілля; - регулювання забудови території; - переробка побутових відходів; - територіальне планування; - підтримка музеїв, парків та місць дозвілля. <p>Органи місцевого самоврядування територіальних утворень, які поєднують у своєму статусі як статус округу, так і статус графства, реалізують також повноваження органів самоврядування графства.</p>
Греція (рівень муніципалітету та комуни)	<ul style="list-style-type: none"> - Підтримка правопорядку; - пожежна безпека; - цивільний захист; - підтримка дитячих садків; - підтримка шкіл, включно з виданням відповідних дозволів в освітній сфері; - підвищення кваліфікації; - підтримка лікарень та медичних центрів місцевого значення; - підтримка сім'ї та молоді; - розвиток рекреаційних закладів (будинків відпочинку); - будівництво житла та територіальне планування;

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - управління водопостачанням і переробкою побутових відходів; - підтримка цвинтарів; - захист довкілля; - підтримка театрів, музеїв та бібліотек; - підтримка парків, спортивних майданчиків та громадських місць відпочинку в належному стані; - підтримка доріг місцевого значення; - забезпечення газопостачання; - проведення іригаційних робіт; - регулювання сільського господарства та рибальства; - стимулювання комерційної діяльності та туризму; - надання ліцензій щодо певних видів підприємницької діяльності
Данія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - забезпечення надання та фінансування соціальних послуг; - піклування про дітей та їхній соціальний захист; - початкова школа, включно з будь-якою спеціалізованою освітою та спеціалізованою педагогічною допомогою для малих дітей; - спеціалізована освіта для дорослих; - піклування про людей похилого віку; - охорона здоров'я: профілактика захворювань, лікування та реабілітація, які не потребують госпіталізації, лікування алкогольної та наркотичної залежності, амбулаторне лікування, місцева стоматологічна допомога, спеціальна стоматологічна допомога та психологічна підтримка; - забезпечення проектів із запобігання безробіття для осіб без страховки; - забезпечення інтеграції та вивчення мови іммігрантами; - надання публічних послуг громадянам щодо сплати податків та забезпечення збору податків у співпраці з державними податковими центрами;

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - ресурсна забезпеченість громад та готовність до надзвичайних ситуацій; - охорона довкілля та місцеве планування (планування щодо водопостачання, переробки побутових відходів та каналізації); - сприяння місцевому бізнесу та туризму; - участь у регіональних транспортних компаніях; - підтримка в належному стані доріг місцевого значення; - підтримка та забезпечення бібліотек, музичних шкіл, спортивних майданчиків та культури.
Естонія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - освіта (дошкільна, початкова та середня); - підтримка в належному стані громадських місць; - забезпечення надання соціальних послуг та соціального захисту; - піклування про людей похилого віку; - забезпечення будівництва житла та комунальних споруд; - водопостачання та підтримка каналізаційних мереж; - територіальне планування; - підтримка в належному стані доріг місцевого значення; - управління місцевим громадським транспортом; - підтримка правопорядку, пожежна безпека та реагування на надзвичайні ситуації; - підтримка та забезпечення муніципальних бібліотек та музеїв; - підтримка спортивних майданчиків та громадських місць відпочинку.
Іспанія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - підтримка правопорядку; - планування та співпраця у галузі освіти; - цивільна оборона та пожежна безпека (повноваження обов'язково реалізуються у муніципалітетах із населенням більше 20 тисяч); - територіальне планування; - захист та підтримка історичної та культурної спадщини;

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - захист довкілля (повноваження обов'язково реалізуються у муніципалітетах із населенням більше 50 тисяч); - охорона здоров'я; - захист прав споживачів; - соціальна допомога та сприяння інтеграції (повноваження обов'язково реалізуються у муніципалітетах із населенням більше 20 тисяч); - водопостачання та освітлення громадських місць; - переробка побутових відходів (повноваження обов'язково реалізуються у муніципалітетах із населенням більше 5 тисяч); - управління громадським транспортом (повноваження обов'язково реалізуються у муніципалітетах із населенням більше 50 тисяч). -
Італія (рівень комуни)	<ul style="list-style-type: none"> - допомога громаді та окремим її мешканцям; - забезпечення послуг, пов'язаних із підтримкою шкіл (харчування, шкільні автобуси, допомога); - дошкільне виховання; - культура (підтримка музеїв, виставок, культурних заходів, театру); - територіальне планування та підтримка в належному стані доріг місцевого значення; - управління місцевим транспортом; - будівництво житла; - підготовка планів розвитку торгівлі; - реєстрація актів цивільного стану; - захист довкілля та переробка побутових відходів; - охорона громадського порядку (адміністративна поліція); - реєстрація земельних ділянок; - планування, програмування та регулювання комерційної діяльності; - встановлення та управління промисловими та торговими зонами; - надання публічних послуг, які визначені як

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
	<p>місцеві.</p> <ul style="list-style-type: none"> - Закріплені функції органів місцевого самоврядування у сферах, які є відповідальністю держави: - забезпечення проведення виборів; - реєстрація актів цивільного стану; - організація військового обліку; - ведення статистичної діяльності.
Кіпр (рівень муніципалітету та комуни)	<p>Муніципалітети:</p> <ul style="list-style-type: none"> - підтримка системи охорони здоров'я на муніципальному рівні; - надання публічних послуг у сферах соціального забезпечення та охорони здоров'я; - водопостачання; - будівництво та підтримка в належному стані мостів і доріг; - вуличне освітлення; - управління каналізаційними системами; - управління переробкою побутових відходів; - регулювання бізнесу та торгівлі; - підтримка в належному стані цвинтарів та надання послуг щодо поховання; - надання послуг щодо забою тварин; - організація муніципальних ринків. <p>Комуни:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Підтримка системи охорони здоров'я на рівні комуни; - будівництво та підтримка доріг; - управління переробкою побутових відходів; - вуличне освітлення.
Латвія(рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - реєстрація актів цивільного стану та видача відповідних документів; - охорона правопорядку; - ведення кадастру; - територіальне планування; - управління переробкою побутових відходів; - благоустрій громадських місць;

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - захист довкілля; - водопостачання; - вуличне освітлення; - підтримка доріг місцевого значення; - підтримка та упорядкування цвинтарів; - житлове будівництво; - економічний розвиток на місцевому рівні; - освіта (дошкільна, шкільна початкова та середня); - охорона здоров'я; - підтримка закладів охорони здоров'я; - соціальне забезпечення; - культура. - реєстрація актів цивільного стану.
Литва (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - місцевий розвиток; - територіальне планування; - захист довкілля; - житлове будівництво; - місцевий громадський транспорт; - комунальні підприємства та каналізаційні системи; - управління переробкою твердих побутових відходів; - підтримка та впорядкування цвинтарів; - підтримка та благоустрій доріг місцевого значення та громадських місць; - освіта (дошкільна, шкільна початкова та середня); - курси підвищення кваліфікації; - підтримка закладів охорони здоров'я місцевого значення; - бібліотеки; - музеї та культурні центри; - соціальна допомога; - громадська безпека; - охорона правопорядку; - пожежна безпека;

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
	- туризм та місця відпочинку;
Люксембург (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - організація та забезпечення життєдіяльності муніципалітету; - громадська безпека; - охорона здоров'я та санітарна безпека; - підтримка та благоустрій мережі доріг муніципального значення; - освіта (дошкільна, шкільна початкова та середня); - соціальний захист (додатковий щодо забезпечуваного державою соціального захисту); - підтримка закладів охорони здоров'я; - добродійна діяльність, діяльність щодо соціального забезпечення та піклування про - людей похилого віку; - культура і спорт; - організація громадського транспорту; - водопостачання, газопостачання та електропостачання; - створення промислових та рекреаційних зон.
Мальта (рівень місцевих рад)	<ul style="list-style-type: none"> - благоустрій громадських місць; - підтримка громадських садів, спортивних, культурних та інших центрів дозвілля; - підтримка та благоустрій доріг місцевого значення; - надання освітніх послуг; - підтримка закладів охорони здоров'я та реабілітаційних центрів; - реалізація функцій, делегованих урядом; - замовлення послуг місцевих фахівців; - підтримка громадського порядку; - видача ліцензій та дозволів комерційного характеру; - забезпечення освітлення вулиць, упорядкування публічної власності та автобусних - зупинок; - підтримка місцевих та публічних бібліотек.

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
Нідерланди (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - територіальне планування та урбаністичний розвиток; - житлове будівництво; - туризм та зони відпочинку; - благоустрій громадських місць та організація місцевого громадського транспорту; - охорона здоров'я та профілактика захворювань; - освіта (шкільна початкова); - соціальний захист.
Німеччина (рівень Städte та Gemeinden)	<p>Компетенція органів місцевого самоврядування охоплює повноваження у таких сферах:</p> <p>1. Сфери, у яких органи місцевого самоврядування можуть реалізовувати повноваження за їх бажанням та спроможністю (за наявності відповідних ресурсів):</p> <ul style="list-style-type: none"> - стимулювання місцевої економічної активності; - стимулювання житлового будівництва та закладів соціального забезпечення; - будівництво і підтримка інфраструктури громадського транспорту; - культура та спортивні споруди; - управління енергопостачанням; - твінінгові проекти з муніципалітетами інших країн (співпраця, яка передбачає запозичення цими країнами європейського досвіду та цінностей у сфері гармонізації - законодавства і запровадження передових практик публічного управління). <p>2. Сфери, у яких органи місцевого самоврядування зобов'язані реалізовувати повноваження у межах, визначених законодавством Федерації та земель:</p> <ul style="list-style-type: none"> - планування міст, будівництво та підтримка мережі доріг місцевого значення; - будівництво та підтримка початкових шкіл; - підтримка та управління мережею водопостачання і управління каналізаційною системою; - соціальне забезпечення та підтримка молоді;

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - організація та створення зон відпочинку й дозвілля; - діяльність щодо урбаністичного розвитку та відновлення природних ресурсів. 3. Сфери, у яких органи місцевого самоврядування великих міст та міст середнього розміру реалізують повноваження, делеговані державою: <ul style="list-style-type: none"> - реєстрація актів цивільного стану та видача документів, які посвідчують особу; - забезпечення проведення виборів; - реєстрація іноземців та осіб без громадянства; - регулювання дорожнього руху у містах; - нагляд за якістю продуктів харчування, готельних послуг, послуг ресторанів та пабів.
Норвегія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - дитячі дошкільні заклади; - початкова і середня неповна освіта; - первинні пункти медичної допомоги; - служби соціального страхування; - догляд за людьми похилого віку та інвалідами; - культура і спорт; - церква; - комунальне господарство (водопостачання, каналізація, вивіз сміття); - місцеве планування та землекористування.
Польща (рівень гміни)	<ul style="list-style-type: none"> - землеустрій; - управління нерухомістю; - охорона довкілля; - водне господарство; - житлова технічна інфраструктура; - місцевий транспорт; - соціальна допомога; - охорона здоров'я; - освіта; - культура й охорона пам'яток архітектури; - спорт і активний відпочинок; - ярмарки, ринки та торговельні центри; - озеленення на рівні гміни;

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - цвинтарі на рівні гміни; - запобігання пожежам та повеням, громадський порядок і безпека громадян, пожежна - безпека.
<p>Португалія (рівень муніципалітету, парафії та метропольної території)</p>	<p><i>Муніципалітет:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - управління місцевими фондами коштів, надання послуг у сільській та міській місцевостях; - будівництво і обслуговування електричних, транспортних та комунікаційних мереж; - освіта та культура; - сфери спільної відповідальності з органами місцевого самоврядування парафій. <p><i>Метропольні території Лісабона та Оporto:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - забезпечення злагоженості надання публічних послуг надмуніципального значення; - висловлення позиції щодо інвестицій, отриманих від центрального уряду та ЄС; - управління наданням послуг технічного характеру на метропольній території. <p><i>Парафія:</i></p> <p>1. Сфери спільної відповідальності органів місцевого самоврядування парафії та муніципалітету:</p> <ul style="list-style-type: none"> - місцевий розвиток та захист довкілля; - мережа закладів соціального значення; - охорона здоров'я та санітарія; - захист дітей та людей похилого віку; - освіта, культура і спорт. <p>2. Сфери виключної відповідальності органів місцевого самоврядування парафії:</p> <ul style="list-style-type: none"> - управління власністю парафії; - ведення реєстру виборців; - роботи щодо благоустрою території; - підтримка доріг, які перебувають у комунальній власності.
<p>Румунія (рівень муніципалітету та комуни)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - реєстрація актів цивільного стану; - підтримка правопорядку; - управління комунальною власністю;

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - управління переробкою побутових відходів; - благоустрій громадських місць; - захист довкілля; - управління водними ресурсами та каналізаційними системами; - будівництво та підтримка доріг місцевого значення; - енергопостачання; - будівництво та підтримка міських тепломереж; - міський транспорт; - благоустрій цвинтарів; - будівництво житла; - економічний розвиток; - освіта; - охорона здоров'я; - підтримка системи закладів охорони здоров'я; - соціальна допомога; - культура; - місцеві податки і збори; - місцеві бюджети; - територіальне планування.
Словаччина (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - місцеве управління; - територіальне планування; - стимулювання підприємництва; - місцеві податки; - будівництво та підтримка доріг; - благоустрій громадських місць; - організація ринків; - благоустрій цвинтарів; - захист довкілля; - місцевий громадський транспорт; - будівництво житла; - цивільна оборона; - управління муніципальною власністю; - стимулювання місцевої економіки; - управління водними ресурсами та переробкою побутових відходів;

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - місцева поліція; - пожежна безпека; - підтримка місцевих закладів охорони здоров'я; - вуличне освітлення; - спорт; - туризм; - культура.
Словенія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - пожежна безпека; - цивільна оборона; - освіта (дошкільна, шкільна початкова); - первинна медична допомога; - курси підвищення кваліфікації; - заклади догляду за дітьми; - підтримка сім'ї та молоді; - будинки відпочинку; - соціальний захист; - житлове будівництво; - міське планування; - територіальне планування; - водопостачання та каналізаційні системи; - переробка твердих побутових відходів; - благоустрій цвинтарів; - захист довкілля; - культура; - спорт та відпочинок; - газопостачання; - розвиток сільського, лісового та рибного господарства; - економічний розвиток; - розвиток туризму. <p>Окрім вищенаведених сфер, органи місцевого самоврядування міських муніципалітетів реалізують повноваження у сфері організації міського транспорту.</p>
Угорщина (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - реєстрація актів цивільного стану; - підтримка правопорядку; - реєстрація земельних ділянок;

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - місцевий розвиток; - управління водними ресурсами та каналізаційними системами; - утилізація твердих побутових відходів; - взаємовідносини з постачальниками комунальних послуг; - управління громадськими місцями; - благоустрій цвинтарів; - пожежна безпека; - будівництво житла; - управління муніципальною інфраструктурою; - організація муніципального транспорту (наземного та річкового); - територіальне планування; - освіта (дошкільна, шкільна початкова та середня); - охорона здоров'я (медичні заклади первинної медичної допомоги); - спорт; - культура; - захист прав національних та етнічних меншин; - міський транспорт.
<p>Фінляндія (рівень муніципалітету)</p>	<p>Сфери, передбачені чинним законодавством Фінляндії:</p> <ul style="list-style-type: none"> - охорона та соціальний захист; - освіта (підтримка шкіл, курси підвищення кваліфікації та ін.); - робота з молоддю; - землекористування. <p>Сфери повноважень, які реалізуються згідно з принципом місцевого самоврядування:</p> <ul style="list-style-type: none"> - культура; - організація дозвілля та рекреація; - стимулювання місцевого економічного розвитку; - підтримка мережі доріг, які перебувають у комунальній власності, мереж водо-, електропостачання та інших комунальних мереж..

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
Франція (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - соціальний захист та охорона здоров'я (центри денної медичної допомоги, центри для позбавлених житла, служби санітарного контролю); - освіта (створення, будівництво, підтримка та управління системою закладів початкової шкільної та дошкільної освіти); - планування розвитку муніципалітету; - організація та фінансування шкільного транспорту в межах муніципалітету; - організація економічної допомоги територіям у складі муніципалітету (пряма допомога, додаткова до допомоги, яка надається регіоном, на основі угоди; непряма – шляхом - надання позик компаніям, які працюють на території, що потребує допомоги); - міське планування (підготовка логічно узгоджених схем, місцеве міське планування, - надання дозволів на будівництво та інших дозволів щодо використання землі); - захист довкілля (дренаж, постачання питної води, збір та переробка побутових відходів); - культура (художні школи, муніципальні архіви, муніципальні музеї та музичні школи).
Чехія (рівень муніципалітету)	<ul style="list-style-type: none"> - управління водними ресурсами; - управління мережами теплопостачання; - управління збором, переробкою побутових відходів; - благоустрій території муніципалітету; - благоустрій цвинтарів; - охорона здоров'я; - соціальний захист та молодіжна політика; - управління муніципальною інфраструктурою; - підтримка в належному стані доріг муніципального значення; - стимулювання економічного розвитку; - захист довкілля; - територіальне планування;

<i>Держава</i>	<i>Компетенція органів місцевого самоврядування</i>
	<ul style="list-style-type: none"> - спорт; - пожежна безпека. - Сфери, у яких держава делегує повноваження органам місцевого самоврядування - окремих муніципалітетів: - освіта (дошкільна, шкільна початкова); - управління муніципальним транспортом; - культура; - сільське господарство; - енергопостачання; - підтримка правопорядку; - будівництво житла.
Швеція (рівень муніципалітету)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сфери повноважень, які реалізуються згідно з принципом місцевого самоврядування: <ul style="list-style-type: none"> - культура та рекреація; - підтримка мережі доріг місцевого значення; - благоустрій громадських парків; - водопостачання, управління каналізаційними системами та переробкою побутових - відходів; - енергопостачання; - захист довкілля. 2. Сфери повноважень за спеціальним законодавством: <ul style="list-style-type: none"> - піклування про людей похилого віку; - соціальні послуги; - школи; - міське планування; - послуги, які надаються у надзвичайних ситуаціях; - територіальне планування.

Джерело: адаптовано [1, С. 49-58].

Відповідно до розглянутого принципу субсидіарності, який передбачає виконання владними органами функцій із вирішення суспільних завдань на максимально наближеному до суспільства (громади) рівні,

всі повноваження, що не реалізуються на місцевому рівні, переходять до наступного рівня територіального устрою – проміжного та регіонального. Вищенаведений досвід зарубіжних держав корисний для України в сенсі оптимізації її адміністративно-територіального устрою, адже загально визнаним є той факт, що без удосконалення територіальної організації держави побудувати принципово нову систему публічної адміністрації у ній неможливо.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Основні поняття

Бенчмаркінг досвіду. Європейська хартія місцевого самоврядування. Суб'єкти місцевого самоврядування в країнах Європи. Муніципалітети. Комуни. Фіскальна децентралізація. Децентралізація видатків. Децентралізація доходів. Процесуальна і організаційна самостійність. Оцінка ступеня фіскальної децентралізації. Принцип субсидіарності.

Темі рефератів

1. Правова природа місцевого самоврядування та його місце у системі публічної влади демократичних держав.
2. Адміністративно-територіальний устрій як основа місцевого самоврядування держав Європи.
3. Проблеми становлення й реформування адміністративно-територіального устрою України

Темі доповідей

1. Основні принципи розподілу компетенції між органами публічної адміністрації.
2. Загальні закономірності належного розподілу завдань та компетенції публічної адміністрації на прикладі окремих держав світу.
3. Функції та повноваження місцевого

самоврядування в Україні: реформування в контексті європейської доктрини.

Запитання і завдання для самоконтролю

1. Дайте визначення понять «місцеве самоврядування» та «децентралізація». Обґрунтуйте, чому місцеве самоврядування вважається гарантією демократичного політичного режиму?

2. Розкрийте правову природу місцевого самоврядування та його місце у системі публічної влади демократичних держав (на прикладі держав Європейського Союзу).

3. Як Ви розумієте основоположні принципи розподілу компетенції між органами публічної адміністрації? Які приклади Ви можете навести?

4. Розкрийте зміст фіскальної децентралізації та критерії її оцінки. Розкрийте основні аспекти, через які розкривається зміст фіскальної децентралізації в країнах ЄС.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е., та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія» – 2012. – 128 с., С. 49-58

2. Васильева Т.А. Реформа государственных институтов в Италии // Государство и право. – 1993. – № 3. – С. 133.

3. Деминг Эдвардс. Новая экономика = The New Economics for Industry, Government, Education. – М.: «Эксмо», 2006. – 208 с.

4. Нив Генри. Организация как система. Принципы построения устойчивого бизнеса Эдвардса Деминга = The

Deming Dimension. – М.: Альпина Паблішер, 2011. – 370 с.

5. Определение и пределы принципа субсидиарности. Доклад Координационного Комитета по местным и региональным властям CDLR) // Коммуны и регионы Европы. Вып. 55. – Страсбург. Издание Совета Европы, 1994. – 280 с. – С. 9–10..

6. Ruśkowski E., Salachna J. Finanse lokalne po akcesji, 2 wyd. – Warszawa: Wolters Kluwer Polska Sp., 2007. – S. 29

7. Sub-national public finance in the European Union // Economic Outlook. – 10.2007 // www.dexia.com/docs/2008/2008_news/20080131_public_finance_europe_UK.pdf

Корисні посилання в Інтернеті:

- Public Administration Theory Network (PAT-Net) (<http://www.pattheory.net/>)

- United Nations Public Administration Network (UNPAN) (<http://www.unpan.org/>)

- How EU decisions are made? https://europa.eu/european-union/eu-law/decision-making/procedures_en

- How is legislation adopted? <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00004/Legislative-powers>

4.3. Публічно-приватне партнерство

Публічно-приватне партнерство (ППП) є ефективним та перспективним інструментом економічного і соціального розвитку на регіональному та місцевому рівні, засобом залучення коштів у проекти, де державні та місцеві органи влади, зберігаючи контроль над суб'єктами господарювання налагоджують співпрацю з інвесторами. Під час такого співробітництва між державою і суб'єктами господарювання досягаються кращі техніко-економічні

показники та результати господарювання, ефективніше використовуються державні ресурси і комунальне майно.

ППП є доцільним для розвитку та забезпечення нормального функціонування суспільно значущих об'єктів, експлуатація яких потребує значних бюджетних коштів. Такими об'єктами є підприємства комунальної сфери, автомобільні дороги, аеропорти, навчальні заклади та заклади охорони здоров'я та інші. Публічно-приватне партнерство може стати суттєвим кроком на шляху вирішення важливих для усього суспільства соціально-економічних проблем.

У сучасному розумінні партнерство державного і приватного секторів означає таку форму співпраці між державними органами влади та світом бізнесу, що має на меті забезпечити фінансування, будівництво, відновлення, управління або утримання інфраструктури чи надання суспільних послуг. Відмінною характеристикою ППП є те, що воно формується для досягнення як соціально важливих, так і економічно вигідних цілей.

Система партнерських відносин між державним і приватним сектором є одним з основних елементів теорії змішаної економіки. Необхідність та обґрунтованість її формування і дії обумовлюється такими положеннями ліберальної концепції розвитку:

- відповідність між формуванням інститутів приватної власності і процесом управління економічного розвитку;

- більш високий рівень ефективності економіки, що функціонує на засадах приватної власності у порівнянні з господарством, основаним на державній власності та прямому державному управлінні.

Згідно з ліберальною концепцією, економічний ефект партнерства державного і приватного секторів полягає в тому, що суспільство отримує більш якісні товари та

вищий рівень обслуговування при скороченні витрат.

Термін “публічно-приватне партнерство” застосовується з початку 90-х років XX століття, хоча не можна казати про існування єдиної європейської моделі ППП. Згідно з Європейським звітом, виданим у 2009 році компанією DLA Piper, спектр форм співпраці в рамках ППП є доволі різноманітним: у деяких країнах поняття ППП співвідноситься виключно з концесією, коли послуги, що надаються, оплачують споживачі (Велика Британія, Франція, Італія та Іспанія); у інших ППП передбачає будь-яку форму аутсорсингу та спільних підприємств, створених державним та приватним секторами (DLA Piper (2009): “The European PPP Report 2009”).

ППП визначають також як угоду, укладену урядом з приватним оператором (надавачем послуг) для отримання послуги визначеної якості та кількості за встановленої ціни в певний період часу (Taylor 2003).

Поняття “*Public Private Partnership*” у вітчизняній літературі часто перекладається з англійської як “*державно-приватне партнерство*”, “*приватно-державне партнерство*”, “*публічно-приватне партнерство*”. Найбільш близьким до відображення змісту концепції уявляється поняття “публічно-приватне партнерство”, до того ж воно найбільш точно відтворює її сутність відносин, оскільки в якості публічного партнера в закордонній практиці часто виступають не лише органи державної влади, але й органи місцевого самоврядування, потужні громадські організації та благодійні фонди. Проте у працях українських і російських науковців найчастіше використовується поняття “державно-приватне партнерство” як таке, що більш однозначно сприймається нашою громадськістю. Крім того, у країнах із перехідною економікою, де недостатньо розвинуті інститути громадянського суспільства, пропозиції про партнерство,

як правило, надходять від органів державної влади чи місцевого самоврядування. За таких умов термін “державно-приватне партнерство” більш правильно відображає провідну роль держави.

Мета партнерства полягає у поєднанні найкращих сторін державного і приватного секторів для обопільної вигоди, а різноманіття видів, форм і сфер застосування ППП роблять його універсальним механізмом для рішення цілого ряду довгострокових задач – від створення і розвитку інфраструктури до розробки та адаптації нових перспективних технологій. Для забезпечення участі приватного сектору в реалізації соціально важливих інфраструктурних проектів, держава повинна створювати прийнятний для обох сторін баланс ризиків і переваг.

Важлива роль економічного оператора, який виступає на різних етапах проекту (проектування, впровадження, фінансування). Партнер, який представляє державний сектор, зосереджується, переважно, на визначенні цілей, яких необхідно досягнути в контексті загальносуспільних інтересів; якості послуг, що надаються, і цінової політики; та бере на себе відповідальність за моніторинг відповідності встановленим цілям.

Розподіл ризиків між партнерами, які представляють державний і приватний сектори. Партнерство між державним і приватним секторами не обов’язково означає, що партнер, який представляє приватний сектор, приймає на себе всі ризики або навіть більшу частину ризиків. Точний розподіл ризиків визначається в кожному окремому випадку у відповідності до здатності сторін щодо оцінювання, контролю та управління ризиками. Проект ППП повинен також передбачати проектування, будівництво, експлуатацію та/або утримання основних фондів у поєднанні з приватним фінансуванням. Упродовж терміну дії проекту

ППП платежі спрямовуються партнером з державного сектору на користь приватного партнера та узгоджуються з рівнем та якістю фактично наданих послуг. Всі проекти, в яких мають місце сплати споживачів, приховані сплати, сплати за доступ або змішані платежі, вважаються такими, що представляють різні форми розподілу ризиків між партнерами.

Форми реалізації публічно-приватного партнерства.

Партнерство державного і приватного секторів набуває різноманітних форм відповідно до ступеню залучення приватного та державного секторів та відповідно до рівня ризику, який приймають на себе сторони. У першу чергу, це – контракти, які держава дає приватним компаніям: на виконання робіт та надання суспільних послуг, на поставку продукції для державних потреб тощо. Система короткострокових контрактів достатньо поширена в господарській практиці органів державної влади як за кордоном, так і в Україні. Інша група форм партнерства державного і приватного секторів охоплює орендні/лізингові відносини, що виникають у зв'язку з передачею державою в оренду приватному сектору своєї власності: будівель, виробничого обладнання тощо. В якості оплати за користування державним майном приватні компанії сплачують орендну плату.

Ще однією поширеною формою партнерства державного і приватного секторів є державно-приватні компанії. Участь приватного сектору в капіталі державного підприємства може передбачати акціонування (корпоратизацію) і створення спільних підприємств. Ступінь свободи приватного сектору в прийнятті адміністративно-господарських рішень визначається в такому випадку його часткою в акціонерному капіталі. Чим менша частка приватних інвесторів у порівнянні до держави, тим вужчий спектр самостійних рішень вони

можуть приймати без втручання держави.

Національна рада з питань публічно-приватного партнерства США пропонує наступну класифікацію форм ППП:

1. Партнерства, створені з метою якнайшвидшої реалізації пріоритетних інфраструктурних проектів і, таким чином, створені згідно з процедурою пакетного тендеру;

2. Партнерства, створені для залучення управлінської експертизи приватного партнера для реалізації великих і комплексних програм;

3. Партнерства, пріоритетною метою яких є залучення нових технологій, розроблених у приватному секторі;

4. Партнерства, які мають на меті залучити різноманітні фінансові ресурси, доступні для бізнесу;

5. Партнерства, які дозволяють забезпечити сприятливі умови для розвитку інфраструктури, створеної приватним партнером.

У міжнародній практиці найбільш поширеною контрактною формою партнерства державного і приватного секторів, що використовується при реалізації масштабних проектів, вважається концесія. У рамках цієї класичної моделі публічний сектор передає об'єкт інфраструктури або право надавати послугу приватному оператору, який здійснює управління ППП упродовж встановленого терміну. Досить часто контракт передбачає проектування і будівництво об'єкту для надання послуги. Типова термінологія для таких контрактів описує в цілому і їхні функції. Контракти, в яких передбачено декілька функцій, є концесійними, або контрактами «Проектування – Будівництво – Фінансування – Експлуатація» (*англ.* «Design – Build – Finance – Operate»), оскільки охоплюють всі вищевказані елементи: фінансування, проектування,

будівництво, управління і технічне обслуговування. Такі види контрактів фінансуються переважно за рахунок споживачів (наприклад, плата за питну воду, газ та електрику, громадський транспорт тощо, однак це не поширюється на соціальні проекти публічно-приватного партнерства в таких сферах як охорона здоров'я, освіта, оборона).

Інша модель заснована на приватній фінансовій ініціативі (ПФІ), яка набула розвитку у Великій Британії. Сьогодні дана модель адаптована для застосування в Канаді, Франції, Нідерландах, Португалії, Ірландії, Норвегії, Фінляндії, Австралії, Японії, Малайзії, США і Сінгапурі як складова програми реформ з надання державних послуг. На відміну від класичної концесійної моделі в рамках приватної фінансової ініціативи, контракти щодо державних послуг і робіт, які фінансуються приватним сектором, охоплюють ті ж самі елементи, але з практичних міркувань зазвичай сплачуються не споживачам, а державою, наприклад, вуличне освітлення, лікарні, школи, автомобільні дороги з “тіньовою сплатою”, коли плата за користування залежить від обсягу транспортного потоку і виконується державою за фіксованими ставками. Головним елементом фінансування, завдяки якому місцеві органи влади в змозі платити приватному сектору за такі проекти, є кредити, що надаються центральною владою. Приватна фінансова ініціатива – це не просто різновид запозичень; запозичення повертаються після закінчення терміну ПФІ постачальником послуг, який несе ризик у випадку, якщо послуга належної якості не була надана. У такому випадку місцеві органи влади передають приватному партнеру відповідальність за розробку схеми ПФІ і ризик, пов'язаний з реалізацією проекту.

Розглянуті моделі партнерства державного і

приватного секторів сформували основу для різних видів контрактів і способів передачі ризиків, завдяки чому стає можливим розподіл сфер відповідальності між партнерами в проектах ППП. Зазвичай використовують такі моделі для опису типових партнерських угод:

“Придбання – будівництво – експлуатація” (BBO: Buy – Build – Operate). Передбачає передачу державної власності приватній структурі на умовах контракту, згідно з яким майно повинно бути модернізовано та експлуатуватись упродовж встановленого терміну. Державний контроль здійснюється впродовж терміну дії контракту про передачу майна у власність.

“Будівництво – володіння – експлуатація” (BOO: Build – Own – Operate). Передбачає ситуацію, коли приватний сектор фінансує, будує, володіє та експлуатує споруду або надає послугу на основі безстрокового володіння або оренди. Державні обмеження встановлюються в оригінальному контракті, шляхом функціонування постійної регулюючої установи.

“Будівництво – володіння – експлуатація – передача” (BOOT: Build – Own – Operate – Transfer). Структура приватного сектору отримує франшизу на фінансування, будівництво та експлуатацію об’єкту (а також на стягнення сплати за користування) на певний період, після закінчення якого право власності повертається державі.

“Будівництво – оренда – експлуатація – передача” (BLOT: Build – Lease – Operate – Transfer). Структура приватного сектору отримує франшизу на фінансування, проектування, будівництво та експлуатацію орендованого об’єкту (а також на стягнення сплати за користування) на період оренди; при цьому вноситься орендна плата.

“Будівництво – експлуатація – передача” (BOT: Build – Operate – Transfer). Передбачає таку співпрацю,

коли приватний сектор проектує, фінансує і будує нову споруду на основі довгострокової концесійної угоди та експлуатує її упродовж терміну дії цієї угоди. Після закінчення терміну дії угоди право власності повертається державному сектору. Фактично така форма охоплює моделі BOOT і BLOT з єдиною відмінністю – щодо форми власності об'єкту.

“Проектування – будівництво – фінансування – експлуатація” (DBFO – Design – Build – Finance – Operate). Приватний сектор проектує, фінансує, будує та експлуатує новий об'єкт на основі і в період довгострокової оренди. Приватний сектор передає новий об'єкт державному сектору після закінчення терміну дії оренди.

“Участь у фінансуванні” (Finance Only): Структура приватного сектору (зазвичай, компанія з надання фінансових послуг) фінансує проект напряму або за допомогою різних фінансових механізмів, наприклад, через випуск цінних паперів (облігацій).

“Контракт на експлуатацію та обслуговування” (O & M – Operation & Maintenance Contract). Приватна компанія згідно з умовами контракту впродовж встановленого терміну експлуатує майно, яке належить державному сектору. Право власності на майно зберігається за державою. Варто зазначити, що цю форму часто не розглядають як PPP і відносять до групи сервісних контрактів або контрактів на обслуговування.

“Проектування – будівництво” (DB – Design – Build). Приватний сектор проектує і будує об'єкти інфраструктури на основі будівельного контракту для задоволення потреб державного сектору в послугах, які часто надаються за фіксованою вартістю. Таким чином, ризик перевищення бюджету покладається на приватний сектор. Варто зазначити, що цю модель також досить часто не розглядають як типову для PPP, а скоріше, як контракт

на виконання державного замовлення.

“Право на експлуатацію” (Operation License). Приватний оператор отримує право (ліцензію) на виробництво і надання суспільної послуги, зазвичай, на певний період. Ця модель часто застосовується в проектах, пов’язаних з інформаційними технологіями.

Поряд з існуючим широким спектром видів і форм партнерства державного і приватного секторів Європейська Комісія віднедавна розрізняє наступні види концесій:

Концесії договірного характеру, за якими партнерство державного і приватного секторів базується виключно на договірних відносинах. Відповідно до цього, приватному оператору за виконану роботу чи надані послуги гарантується винагорода від публічної організації та/або безпосередніх користувачів. Такі концесії регулюються директивами ЄС щодо проведення публічних тендерів.

Концесії інституційного характеру, за якими співпраця між державним і приватним сектором відбувається в рамках певної структури. Ці концесії охоплюють усі форми спільних підприємств між державними та приватними учасниками. Такий розподіл базується на тому, що різноманітність практики запровадження концесій в країнах Європейського Співтовариства виявляється у двох основних моделях.

Державні органи влади запроваджують також різні форми партнерства з приватним сектором для адміністрування суспільних послуг, особливо на місцевому рівні. Тому суспільні послуги, пов’язані з переробкою відходів або водо- чи енергопостачанням все більше довіряються структурам, які можуть бути державними, приватними, або їх поєднанням. У цьому контексті Зелена Книга з партнерства державного і приватного секторів та

закон Співтовариства про державні контракти і концесії містить положення про те, що коли орган державної влади приймає рішення про передачу управління наданням послуги третій стороні, це повинно узгоджуватись з нормами, врегульованими відповідним контрактним і концесійним законодавством, навіть якщо дана послуга вважається такою, що має загальносуспільний інтерес. Європейський Парламент також визнає, що відповідність до даних норм може стати ефективним інструментом у запобіганні обмеженню конкуренції, водночас залишаючи за державними органами право самим визначати та відслідковувати умови, що стосуються якості, доступності та вимог до збереження довкілля.

Публічно-приватне партнерство має певні відмінності від системи державних закупівель. Система державних закупівель застосовується для придбання необхідних товарів і послуг, а також для використання можливості обрати серед багатьох постачальників найбільш ефективного для економії витрат. ППП є більш довгостроковим, витратним і складним з точки зору застосування фінансових механізмів. Часто таке партнерство отримує право експлуатації після закінчення терміну дії контракту, право стягнення плати з користувачів і визначення ключових сфер відповідальності, наприклад, проектування, будівництво, фінансування, технічна і комерційна експлуатація, обслуговування тощо. Тим не менш, ППП пов'язане з традиційною системою закупівель в контексті того, що постачальники в рамках реалізації проекту публічно-приватного партнерства обираються на основі регламентованих процедур проведення державних закупівель.

Кожна з наведених вище форм ППП має свої переваги і недоліки, тому структура проекту публічно-

приватного партнерства повинна узгоджуватись з пріоритетними потребами сектору та цілями проекту.

Потенційні вигоди та переваги застосування механізму публічно-приватного партнерства для органів державної влади, приватного сектору та споживачів

Переваги від впровадження проектів з публічно-приватного партнерства можна розділити на три умовні групи:

1. Фінансові вигоди для органів державної влади.
2. Соціально-економічні вигоди для громади.
3. Політичні переваги.

Фінансові вигоди для органів державної влади.

Залучення приватного сектору до виконання того чи іншого проекту може не потребувати виділення коштів з державного чи місцевого бюджету. Витрати на обслуговування у багатьох випадках можуть бути покладені на споживачів, через зобов'язання сплачувати вартість близьку до фактичних витрат, що досягається, в тому числі, за допомогою інформаційних кампаній, спрямованих на підтримку такого рішення населенням.

Окремі рентабельні проекти можуть навіть створювати нові фінансові ресурси шляхом розподілу прибутку між приватним оператором та органами влади. Таким чином, проект може виконуватись, не створюючи тягар для бюджету. У такому випадку бюджетні ресурси можна спрямовувати на інші цілі, такі як охорона здоров'я, освіта та інші соціальні проекти.

Приватні оператори можуть зменшити витрати, пов'язані з експлуатацією та утриманням устаткування, за рахунок економії на масштабах виробництва, впровадження інноваційних технологій, більш гнучкої системи закупок або через скорочення накладних витрат. Такі оператори приватного сектору вмотивовані ефективно використовувати устаткування та оснащення, найбільш

повно ефективно використовувати комерційні можливості для того, щоб отримати доходи від вкладених інвестицій. Результатом може стати вищий рівень послуг і кращий доступ до отримання послуги. Таким чином, за допомогою ППП часто можна надавати послуги з більшою ефективністю витрат у порівнянні з традиційними підходами. Отриманий в результаті ефект економії може бути спрямований на фінансування інших необхідних послуг.

Соціально-економічні вигоди для громади. Якщо учасники партнерства переслідують виключно фінансові цілі, то проект такого партнерства може виявитися невдалим. Соціально-економічна складова повинна бути покладена в основу створення партнерства державного і приватного секторів і, перш за все, тому, що проект, який фінансуватиметься переважно з доходів від його експлуатації, повинен розроблятися з метою забезпечення кращого обслуговування за кращою ціною, яка могла б задовольнити найбільш широке коло користувачів наданих послуг. Коли проект оцінюється як корисний для суспільства, формування публічно-приватного партнерства може прискорити його виконання. У такому випадку він менше буде залежати від наявних бюджетних ресурсів.

Прискорена реалізація проекту дозволяє в більш стислі строки отримати вигоду і для громади. Прискорюючи реалізацію проектів, ППП сприяють модернізації економіки країни. Розвивається інфраструктура і швидше впроваджуються нові технології. При реалізації проектів, які зосереджені на якості послуг, краще враховується попит і швидше відбувається адаптація до нього. Внаслідок цього з'являються й опосередковані вигоди для економічного розвитку країн.

Політичні переваги. Зміщуючи акцент діяльності місцевої влади у сферу контролю, публічно-приватне

партнерство дозволяє трансформувати його з органу, який володіє та експлуатує, в орган адміністративний і контролюючий. Це дозволяє розвивати ефективні комунальні служби, які орієнтовані на попит споживачів. Тим не менше, така політична вигода може мати й зворотний бік, якщо партнерство державного і приватного секторів реалізується в несприятливих умовах, особливо, коли орган державної влади неналежно готує свої підприємства і установи до формування партнерства державного і приватного секторів і, що більш важливо, не здійснює за ними ефективного контролю.

При реалізації проектів ППП іноді помилково використовується термін “прихована приватизація”, однак таке партнерство не обов’язково означає приватизацію. Воно дозволяє залучити приватних інвесторів, не відчужуючи об’єкти інфраструктури на користь приватного сектору. Запровадження такого партнерства дозволяє зберегти “суспільну” сутність комунального обслуговування та уникнути звинувачень у розпродажі комунального майна.

Таким чином, у проектах, які виконуються на засадах публічно-приватного партнерства:

Інтереси держави полягають в наступному:

– витрати з інвестування та утримання державного/комунального майна покладаються на приватний сектор для підвищення ефективності таких витрат;

– державний/місцевий бюджет поповнюється за рахунок надходжень від сплати концесійних/орендних платежів;

– вирішуються соціально-економічні проблеми

Інтереси приватного бізнесу полягають у наступному:

– приватний оператор отримує в довгострокове

користування державні активи, що не належать йому, на умовах сплати концесійних/орендних платежів. Інвестуючи, приватний оператор має достатні гарантії повернення коштів, оскільки держава, як партнер, несе певну відповідальність за забезпечення мінімального рівня рентабельності

– в окремих випадках (проекти у сфері водо-, газо-, теплопостачання, або об'єкти соціальної інфраструктури) держава погоджується на те, щоб доплачувати з бюджету концесіонеру за умови, що приватний оператор підвищуватиме якість обслуговування;

– приватний оператор, маючи свободу у прийнятті рішень, пов'язаних з господарською діяльністю, може за рахунок підвищення продуктивності праці, нововведень збільшувати прибутковість бізнесу в період дії проекту

*Ризики та зобов'язання між партнерами
в рамках публічно-приватного партнерства*

Наріжним каменем партнерства державного і приватного секторів є умова, за якою управління ризиками покладається на партнера, який має для цього найкращі можливості. Таким чином, при формуванні партнерства сторони оптимально розподіляють між собою зобов'язання та ризики для обопільної вигоди. Наведена нижче класифікація наочно демонструє основний розподіл зобов'язань між партнерами за певним проектом, який виконується на засадах публічно-приватного партнерства.

За значенням та впливом на ефективність проектів публічно-приватного партнерства можна виділити наступні групи ризиків:

Група 1: Технічні ризики.

Група 2: Ризики невиконання зобов'язань.

Група 3: Фінансові ризики.

Група 4: Ризики попиту.

Група 5: Політичні та законодавчі ризики.

Деякі із зазначених вище ризиків є характерними для приватного сектору, наприклад, нерентабельність інвестицій, інші – для органів влади, наприклад, неефективність комунального обслуговування.

Окремі заходи можуть бути вжиті за взаємною згодою приватного оператора та органу влади з метою обмеження в цілому ризиків проекту, зокрема, шляхом ретельної розробки проекту, виваженого вибору шляхів фінансування і використання маркетингової політики, спрямованої на кінцевого споживача. Після того, як такі заходи з обмеження загальних ризиків вжиті, необхідно розподілити ті ризики, що залишилися. У цьому випадку формування партнерства державного і приватного секторів повинно стати результатом збалансованих і спрямованих на довгострокову перспективу переговорів. Аналіз ризиків – чи не найголовніша проблема проекту партнерства державного і приватного секторів. Саме завдяки такому аналізу стає можливим структурування проекту та реалізація кроків з метою скорочення ризиків і покращення життєздатності проекту в цілому.

Утім, навряд чи можна говорити про певний шаблон, і для кожного окремого проекту зазначений розподіл повинен бути пристосований до поточної та прогнозованої ситуації.

Група 1: Технічні ризики

До технічних відносяться ризики, пов'язані з розробкою проектної документації, затримкою будівництва у призначений термін тощо.

Найбільш вартісний ризик стосується етапу будівництва. Характеристика публічно-приватного партнерства передбачає, що незакінчений об'єкт має обмежену вартість. PPP дає можливість партнеру, який представляє державний сектор, розподілити ризик незавершеного будівництва в найбільш ефективний спосіб,

відомий як *односторонній розподіл ризику*. Це означає, що всі ризики з проектування, будівництва, встановлення обладнання, введення в експлуатацію, утримання, обслуговування та реконструкції покладаються на одну компанію—приватного оператора і управляються нею.

Одностороння відповідальність відкидає необхідність взаємодії між різними виконавцями, що призводить до помилок, затримок і взаємних звинувачень (наприклад, різні підрядники покладають відповідальність за виявлені дефекти на інших; і чим більше залучених підрядників, тим більша ймовірність виникнення взаємних претензій). При односторонній відповідальності управління такою взаємодією здійснюється компанією — приватним партнером (яка, найімовірніше, може краще виконувати цю функцію, ніж партнер з державного сектору), і ризик переноситься на будівельну організацію.

Складовими ризику затримки будівництва є наступні:

- дотримання вимог щодо необхідної якості проектних робіт;

- характеристики застосованих технологій і наявність обладнання та матеріалів, включаючи транспортування, обмеження на ввезення, ціноутворення, витрати на фінансування та адміністративні витрати;

- непередбачені події або умови, в тому числі атмосферні;

- наявність робочої сили на місці, потреба у залученні іноземних спеціалістів і ввезенні матеріалів/устаткування; візи і дозволи для такого ввезення, а також відповідні обмеження, обумовлені національним трудовим законодавством;

- наявність інфраструктури, наприклад, водопостачання, каналізації, електроенергії, а також її доступність (автомобільне, залізничне, морське та повітряне сполучення);

– план закінчення робіт, який включає адаптацію будівельних технологій до кліматичних умов, час, потрібний для отримання узгоджень, координацію дій субпідрядників тощо).

Ризик незавершеного будівництва у встановлений термін зазвичай, покладається проектною компанією на підрядника – будівельну компанію.

Група 2: Ризики невиконання зобов'язань

Для того, щоб проект мав достатній рівень прибутковості для обслуговування боргових зобов'язань і забезпечення доходу, рівень продукції, що виробляється, або послуг, що надаються, повинні відповідати встановленим вимогам якості. Ризик невиконання зобов'язань – це ймовірність настання події, коли створений об'єкт виявляється нездатним надавати послуги обумовленої якості у встановлених часових рамках.

Настання такого ризику може бути обумовлено наступними причинами:

- помилки у проектуванні об'єкту;
- екологічні проблеми, що унеможливають експлуатацію об'єкту;
- використання невідповідних технологій;
- неналежна експлуатація об'єкту;
- неналежна якість застосованих матеріалів і сировини;
- неналежний спосіб використання послуг проекту публічно-приватного партнерства.

Група 3: Фінансові ризики

Фінансовий ризик включає, перш за все, надійність джерел фінансування, що залучаються до реалізації проекту, а також обмеження, які виникають як на момент фінансового закриття угоди, так і впродовж всього проектного циклу.

Цей ризик може призвести до збільшення вартості

проекту і справити ключовий вплив на фінансову життєздатність проекту. Загалом, проекти публічно-приватного партнерства вразливі до дії наступних факторів:

–термін погашення кредиту (проекти з великими початковими інвестиціями в активи з тривалим терміном дії, зазвичай, потребують кредитів терміном у 12-20 років), а також можливість рефінансування короткострокових кредитів;

–можливість не виплачувати відсотки впродовж пільгового періоду (додаючи їх до основної суми боргу), достатнього для вирішення проблеми дефіциту доходу впродовж періоду будівництва;

–відсоткові ставки: в рамках проектного фінансування більш доцільно залучати кредити за фіксованими ставками, враховуючи фіксований характер потоку доходів;

–коливання валютних курсів.

Більша частина ризику фінансування управляється компанією – приватним оператором разом з кредиторами.

Група 4: Ризики попиту

Ризики попиту передбачають небезпеку того, що послуги/продукція, вироблені об'єктом інфраструктури, не користуватимуться попитом у запланованому обсязі.

Прогнозні розрахунки рівня попиту можуть бути недосяжними: платною дорогою можуть користуватися менше автомобілістів, ніж очікувалося, вироблена електростанцією енергія, або теплова енергія, вироблена ТЕЦ, будуть споживатися в менших обсягах. Це може обумовлюватись, наприклад, зниженням рівня попиту, неспроможністю споживачів оплачувати дані послуги в запропонованому виробником обсязі, а також негативним відношенням споживачів та/або неприйняттям продукції чи послуги.

Прогнози майбутнього попиту, ціноутворення і регулювання галузі в будь-якій країні, де реалізується проект публічно-приватного партнерства, будуть відігравати визначальну роль для приватних інвесторів, які розглядають перспективи прибутковості проекту. Наприклад, інвестори можуть:

- переглянути структуру попиту на майбутню продукцію/послугу проекту в контексті того, в якій мірі компанія-приватний оператор може взяти на себе проектний ризик і в майбутньому зможе впливати на попит;

- вивчити прогнози попиту та інформацію стосовно того, чи були споживачі в минулому готові сплачувати визначені тарифи і наскільки своєчасно вони це робили;

- проаналізувати перспективи економічного зростання, демографічні зміни, чинні тарифи і прогнози ставлення споживачів до сплати послуг за вищими тарифами;

- вивчити, наскільки тарифи є економічно обґрунтованими для покриття виробничих витрат.

У результаті вивчення вищеназваних складових ризику, компанія – приватний оператор може потребувати гарантії щодо:

- зобов'язань з придбання майбутньої продукції в кількості і по цінах, що забезпечують необхідний прибуток;

- доходу для забезпечення мінімального рівня прибутковості;

- рівня попиту для захисту компанії-приватного оператора від впливу, наприклад, інтенсивності руху нижче рівня, закладеного в прогнози і тендерну пропозицію за проектом.

Як правило, приватний оператор надає інфраструктурні послуги кращої якості, і тому партнер

державного сектору може вимагати, щоб приватний оператор брав на себе більшу частину ризику попиту для того, щоб у такий спосіб стимулювати приватного оператора до запровадження інноваційних технологій і підвищення якості надання послуг споживачам.

Група 5: Політичні та законодавчі ризики

Ця група ризиків включає в себе такі складові:

– зміни законів або інших нормативних актів, зокрема, ризик дискримінаційних змін до законодавства (а саме, зміни, що стосуються певної галузі, приватного фінансування державних проектів тощо), а також зміни технічних параметрів, які обумовлюють необхідність отримання дозволів, узгоджень та ліцензій;

– експропріація – міжнародним правом передбачено, що суверенна держава має право вилучати власність у межах своєї території для громадських потреб, але при цьому власнику повинна виплачуватись компенсація;

– запровадження регулювання, що суперечить комерційним домовленостям, досягнутим у рамках публічно-приватного партнерства;

– можливість доступу компанії-приватного партнера до правосуддя, зокрема, можливість добиватися виконання зобов'язань державою.

Для належного виконання проекту публічно-приватного партнерства важливо враховувати й інші суттєві питання, які можуть пом'якшити або посилити дію цієї групи ризиків. Зокрема, це стосується купівлі/оренди землі, норм трудового та податкового законодавства, правил бухгалтерського обліку та регуляторних механізмів.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

Основні поняття

Партнерство державного і приватного секторів.

Державні органи влади та світовий бізнес. Система партнерських відносин між державним і приватним сектором. Ліберальна концепція розвитку. Економічний ефект партнерства державного і приватного секторів. Публічно-приватне партнерство. Аутсорсинг. Спільні підприємства. Функції та обов'язки партнерів. Контракти. Система короткострокових контрактів. Оренда. Лізинг. Державно-приватні компанії. Корпоратизація. Фінансові вигоди для органів державної влади. Соціально-економічні вигоди для громади. Політичні переваги. Підвищення ефективності витрат. Ефективність використання основних фондів. Реалізація проекту. Позитивні економічні ефекти та опосередковані вигоди. Планування основних етапів проекту. Забезпечення виконання робіт. Підготовка та переговори щодо проектної документації. Моніторинг виконання робіт. Моніторинг функціонування та утримання об'єкту інфраструктури. Технічні ризики. Ризики невиконання зобов'язань. Фінансові ризики. Ризики попиту. Політичні та законодавчі ризики.

Контрольні запитання і завдання

1. Які сучасні теорії, що лежать в основі ППП, вам відомі і в чому полягає корисність звернення до їх фундаментальних положень?
2. Що є предметом ППП?
3. Розкрийте сутність поняття ППП.
4. Охарактеризуйте основні принципи ППП.
5. Дайте визначення першого, другого та третього секторів суспільства.
6. З'ясуйте сутність поняття “соціально відповідальний бізнес”.
7. Охарактеризуйте роль кожного з суспільних секторів як суб'єктів ППП.
8. У чому переваги участі в партнерстві для кожного сектора?

9. Правові засади ППП в Україні.
10. Якими є принципи ППП?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Guidelines for successful public-private partnerships. European Commission Directorate General regional Policy. March 2003.
2. Municipal and Environmental Infrastructure Operations Policy. Document of the European Bank for Reconstruction and Development, as approved by the Board of Directors on 19 October 2004.
3. Guidelines on Private Public Partnerships for Infrastructure Development UNECE, ECE/2000/8.
4. The private management of cultural property Report Committee on Culture, Science and Education Rapporteur: Baroness Hooper, United Kingdom, European Democrat Group. Council of Europe, Parliamentary Assembly 24 October 2005.
5. Taylor, R. J. 2003. "Contracting for Health Services." In Private Participation in Health Services Handbook, eds. A. Harding and A. Preker, 195–204. Washington, DC: World Bank.
6. PricewaterhouseCoopers. 2005. "Delivering the PPP Promise: A Review of PPP Issues and Activity." Public Sector Research Centre. Promoting the Use of Performance-Based Contracts between Water Utilities and Municipalities in EECCA. OECD 2008.
7. Guidelines for Performance-Based Contracts between Water Utilities and Municipalities in EECCA, OECD, 2006.
8. Ukraine: Addressing Challenges in Provision of Heat, Water and Sanitation. World Bank Regulation of Ukrainian district heating sector, Dr. Valdas Lukosevicius. USAID, 2007.

9. Ukraine multi-donor municipal heating and CHP modernization strategic assessment report, USAID 2007.

10. Overview of the heating sector of Ukraine. Anna Tsarenko, CASE Ukraine, 2007.

11. Law in Transition. European Bank for Reconstruction and Development, Spring 2001.

12. Public Private Partnership. A Guide for Local Government. British Columbia, Ministry of Municipal Affairs, May 1999.

13. Государственно – частное партнерство в инфраструктуре. Практическое руководство для органов государственной власти. Джеффри Делмон, 2010. The World Bank, PPIAF.

14. Димченко О. В. Житлово-комунальне господарство в реформаційному процесі: аналіз, проектування, управління: монографія / О. В. Димченко; Харк. нац. акад. міськ. госп-ва. – Х.: ХНАМГ, 2009. – 356 с. ISBN 978-966-695-151-2.

15. Підготовка та реалізація проектів публічно-приватного партнерства: Практичний посібник для органів місцевої влади та бізнесу /С. Грищенко – К., ФОП Москаленко О.М., 2011. – 140 с.

4.4. Застосування інформаційних технологій в публічному управлінні та адмініструванні

Розвиток інформаційного суспільства неодмінно веде до глибинної трансформації системи публічного управління і адміністрування. Це зумовлено не тільки необхідністю визначення державою основних політичних, економічних, соціальних, технічних, технологічних передумов для формування і застосування електронної демократії, а і повного переходу до системи електронного урядування. В нових умовах система публічного

управління повинна бути повністю пристосована до потреб і вимог інформаційного суспільства, за якого інформація та знання, вільний доступ та забезпечення можливостей обміну ними є основними рушійними силами соціальних та економічних перетворень у всіх аспектах життя.

Концепція інформаційного суспільства почала формуватися в другій половині ХХ століття в працях таких науковців як О. Шпенглера, К. Кларка, Ф. Полака, Д. Белла, О. Тофлера, О.І. Ракітова, К.К. Коліна, М.М. Моїсеєва. Але сама ідея інформаційного суспільства була сформульована в Японії на початку 70-х років ХХ століття. Винахід терміну “інформаційне суспільство” приписують професору Токійського технологічного інституту Ю. Хаяші. Узагальнено визначення інформаційного суспільства було у звітах до японського уряду: «інформаційне суспільство – це суспільство, в якому процес комп’ютеризації дає людям доступ до надійних джерел інформації, позбавляє їх рутинної роботи, забезпечує високий рівень автоматизації виробництва» [3, 98].

Відповідно до визначення, запропонованого Комісією Європейського Союзу (1993р.): «інформаційне суспільство – це суспільство, в якому діяльність людей здійснюється на основі використання послуг, що надаються за допомогою інформаційних технологій та технологій зв’язку» [15, 95].

Характерні ознаки інформаційного суспільства:

- визначення інформації і знань одними з основних факторів суспільного виробництва, формування ринку інформації і знань та системи їх захисту;
- єдиний інформаційно-комунікаційний простір держави, інтегрований у світовий інформаційний простір;
- пріоритетність розвитку і поширення інформаційних та телекомунікаційних технологій у різних

сферах господарювання і життя:

- зростання рівня освіти, науково-технічного і культурного розвитку за рахунок розширення можливостей доступу і використання інформації на міжнародному, національному і регіональному рівнях;

- створення системи забезпечення прав громадян, установ, бізнесу і соціальних інститутів на вільний доступ і використання інформації.

Юдін О. К. та Богуш В. М. зазначають про необхідність розробки *програми переходу до інформаційного суспільства*, під якою розуміють розробку стратегії і тактичних дій держави у реалізації інформаційної політики, що передбачає:

- формування єдиного інформаційного простору держави і його інтеграція у внутрішнє і зовнішнє середовище;

- формування і розвиток інформаційної інфраструктури держави;

- розробка інформаційних продуктів і надання послуг;

- формування інформаційних ресурсів за різними напрямами і на різних рівнях;

- розвиток засобів масової інформації;

- застосування можливостей інформаційних технологій для розвитку нових форм підприємництва, освіти, науки, соціальної сфери;

- захист інтелектуальної власності в інформаційних мережах;

- створення системи регулювання і контролю за застосуванням і використанням інформаційних технологій та захист особистості, суспільства, держави від неякісної, неправдивої інформації.

У всіх процесах становлення і розвитку інформаційного суспільства надзвичайної актуальності

набуває процес публічного управління цими процесами. Формування інформаційного суспільства призводить до зміни цілей, пріоритетів і цінностей суспільного розвитку та всієї структури національної економіки. Основний акцент переноситься на розвиток і ефективне використання людського потенціалу, визначення його системи цінностей і дієвої структури мотивації. Перехідний етап розвитку сучасного українського суспільства зумовлює необхідність у зміні самої системи управління державним сектором та у професіоналах з високим рівнем компетентності у будь-якій сфері життєдіяльності, особливо в галузі управління державними і публічними організаціями. Дотримання імперативу цінності людини є важливим не тільки для організації ефективної роботи державних органів влади і налагодження взаємодії органів влади з громадськістю, а врахування важливості отримання оберненого зв'язку (рис. 4.3.1).

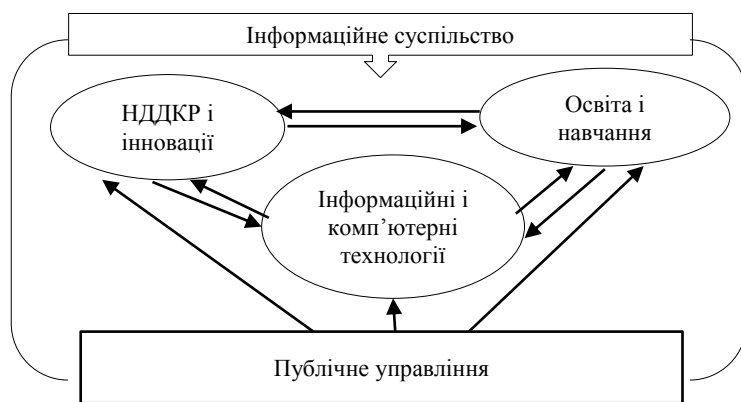


Рис. 4.3.1. Взаємозв'язок публічного управління і розвитку інформаційного суспільства

У концепції публічного управління на перший план виходить ефективність діяльності цих організацій, що

зумовлює подібність стилів і методів їх управління до керівництва приватними структурами. Сучасний етап розвитку суспільства характеризується інтелектуалізацією усіх сфер життєдіяльності людей, зокрема й економіки. Це вимагає від управлінців нового бачення сутності, закономірностей і принципів взаємовідносин між людьми в процесі вирішення проблем сьогодення та побудови нової ефективної системи управління державними і публічними організаціями. В першу чергу, це зумовлюється тим, що на відміну від інших засобів виробництва, знання та інформація є публічним благом (рис. 4.3.2). Зміст інформаційного суспільства – підвищена увага до знань, якими володіє суспільство та потенціалу їх розвитку. Зміст же управління у публічному секторі – пошук найкращих способів використання всіх ресурсів, в тому числі і інтелектуальних, для досягнення пріоритетних цілей держави. Відповідно, роль менеджерів у публічному секторі полягає у тому, щоб “заохочувати працівників, а також представників широкої громадськості та окремих організацій, працювати разом для досягнення результатів, на які вони, можливо, мають незначний безпосередній вплив, зважаючи на децентралізацію влади” [1]. Тобто, діяльність уряду і неприбуткових організацій стає подібною до діяльності установ приватного сектора. На перше місце виходить ефективність та порядок її досягнення. Ефективність стає однією з головних характеристик результативної діяльності як підприємств, так і публічних організацій і державних установ. Ефективність діяльності підприємств – це не тільки отримання економічного прибутку, але і вплив його діяльності на соціальну життєздатність регіону, його екологічні та інші проблеми, що і визначає спільний вектор діяльності підприємств з державним і публічним сектором. Публічне управління в інформаційному

суспільстві - це створення та надання якісних послуг та забезпечення ефективної діяльності державних установ через використання інтелектуального капіталу, сучасних систем менеджменту та інформаційних технологій. Перехід до інформаційного суспільства неможливий без використання концепції публічного управління на всіх рівнях державного управління.

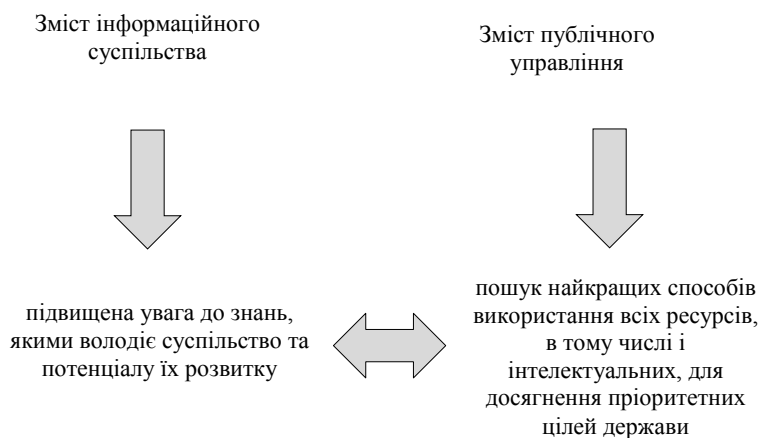


Рис. 4.3.2. Взаємозв'язок публічного управління та інформаційного суспільства

Органи державного управління виконують цілу низку функцій у відповідності до нормативно-правових документів – законів, постанов, указів та ін. Окремі етапи цієї діяльності мають повторювальний постійний характер, що потребує процесу їх автоматизації. Така автоматизація може мати як локальний характер (підготовка документів, їх публікація), так і загальний (формування відповідних баз та їх загальний доступ). Загальний характер автоматизації потребує вже створення відповідної інфраструктури. Цей процес ускладнюється при виході за рамки однієї організації та взаємодії з іншими елементами

структури публічного управління. Чим більшою стає кількість зв'язків, тим складнішою стає інформаційна структура. Та така структура, на відміну від локальної, дає можливість не тільки полегшувати окремі етапи роботи, але й впливає на процес прийняття управлінських рішень.

Етапи формування політики розвитку інформаційного суспільства в Україні:

1. 1998-2001 рр. – підготовчий етап: визначення загальних аспектів і напрямів використання інформаційних технологій, організація підґрунтя для формування механізмів електронного уряду (прийняття Закону України «Про Національну програму інформатизації»).

2. 2002-2006 рр. – початок формування нормативно-правової бази інформатизації (прийняття Законів України «Про електронні документи та електронний документообіг», «Про національну програму інформатизації», «Про електронний цифровий підпис», постанови Кабінету Міністрів України “Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів законодавчої влади” (від 4 січня 2002 р. 3-2002-п), постанови Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд” (від 24 лютого 2003 р. № 208). та ін.) [6,7,8,9]. На цьому етапі відбулося не тільки формування законодавчого інформативного підґрунтя для застосування інформаційних ресурсів в державному управлінні, але і побудова системи національних інформаційних ресурсів, інформатизація стратегічних напрямів розвитку економіки, безпеки та оборони, соціальної сфери. (обов'язковість створення органами державної влади і місцевого самоврядування власних веб-сайтів та вимоги щодо змісту та порядку їх наповнення, створення інформаційних систем, які забезпечують інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою і з громадянами,

3. 2007-2015 рр. - ухвалення законів України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки», «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах», та нормативно-правові акти, пов'язані з конкретизацією цих законів. Саме в цих нормативно-правових актах визначено суть інформаційного суспільства та необхідність використання інформаційно-телекомунікаційних технологій для вдосконалення державного управління, відносин між державою і громадянами, формування і розвитку електронних форм взаємодії між органами державної влади, місцевого самоврядування, громадянами і бізнесом.

4. 2015 р – сьогодні. Основний етап розвитку інформаційних технологій в системі публічного управління. Становлення і поширення системи електронного урядування та формування єдиного веб-портал електронного урядування як місця доступу до всіх видів електронних послуг для громадян і суб'єктів господарювання з урахуванням їх потреб і функціональних аспектів.

Відповідно до Закону України «Про Національну програму інформатизації», інформаційна технологія – це цілеспрямована, організована сукупність інформаційних процесів з використанням засобів обчислювальної техніки, що забезпечують високу швидкість обробки даних, швидкий пошук інформації, розосередження даних, доступ до джерел інформації незалежно від місця їх розташування [5].

Функції інформаційних технологій у публічному управлінні:

1. розширення та спрощення доступу до інформації та знань;
2. прискорення, і, відповідно, спрощення та

здешевлення будь-яких економічних, юридичних та інших операцій;

3. сприяння інноваційним процесам, розвитку інтелектуальної економіки в державі;

4. сприяння співробітництву і комунікації між елементами інфраструктури, суспільними секторами, розвитку громадянського суспільства.

Застосування інформаційних технологій є основою стійкого розвитку в сферах публічного управління, господарської діяльності, освіти та професійної підготовки, охорони здоров'я, зайнятості, навколишнього середовища, сільського господарства та науки.

Сюди можна віднести наступні напрями застосування інформаційних технологій:

1. електронне державне управління,
2. електронна комерційна діяльність,
3. електронна зайнятість,
4. електронна охорона здоров'я,
5. електронне сільське господарство,
6. електронна наукова діяльність.

У більшості розвинених країн, інформаційні технології були визначені основним засобом модернізації урядової діяльності для підвищення ефективності управління, надання публічних послуг, зокрема доступу до інформації щодо діяльності органів державної і муніципальної влади. В Україні є всі передумови для формування інформаційної інфраструктури і широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій в усіх сферах. Зазначені умови можуть бути систематизовані на політичні, нормативно-правові, організаційні, техніко-технологічні, фінансові тощо.

Політичні передумови: підтримка проекту електронного урядування керівництвом держави; демократична та правова держава і розвинуте

громадянське суспільство; довіра громадян до органів влади.

Нормативно-правові: наявність необхідної та достатньої системи нормативно-правових документів та їх адаптованість до стандартів ЄС.

Техніко-технологічні: наявність діючої інформаційної інфраструктури; підключення до Інтернету широкої аудиторії суспільства – більше, ніж 60% громадян країни;

Фінансові передумови: достатність ресурсів для впровадження і реалізації проектів електронного урядування.

Організаційні: навчені та мотивовані до впровадження е-урядування державні службовці; активне та підготоване до використання інформаційних технологій населення та бізнес [3, 40].

Органи державної влади у повному обсязі оснащені технікою і базовим програмним забезпеченням. Необхідним є завершення заходів щодо створення телекомунікаційної інфраструктури для всіх органів місцевого самоврядування, в тому числі на низовій ланці місцевого самоврядування, у сільській місцевості. Також високими темпами зростає рівень телекомунікаційного забезпечення населення України. На початку 2016 року 62% дорослого населення користувалися інтернетом. Частка користувачів серед людей 18-39 років в Україні досягнула 91% [10].

Соціологи зазначають, що кількість користувачів інтернету зростає більшими темпами, ніж це прогнозувалося. Головними розбіжностями у поширенні інтернету залишаються вік і тип поселення. Простежується зворотна залежність між віком і використанням інтернету. Чим молодший вік, тим вище проникнення інтернету. Це в свою чергу зумовлює і низький рівень зацікавленості

людей старшого віку у впровадженні інформаційних технологій у публічному управлінні. До того ж користування інтернетом суттєво варіюється в залежності від області і величини населених пунктів.

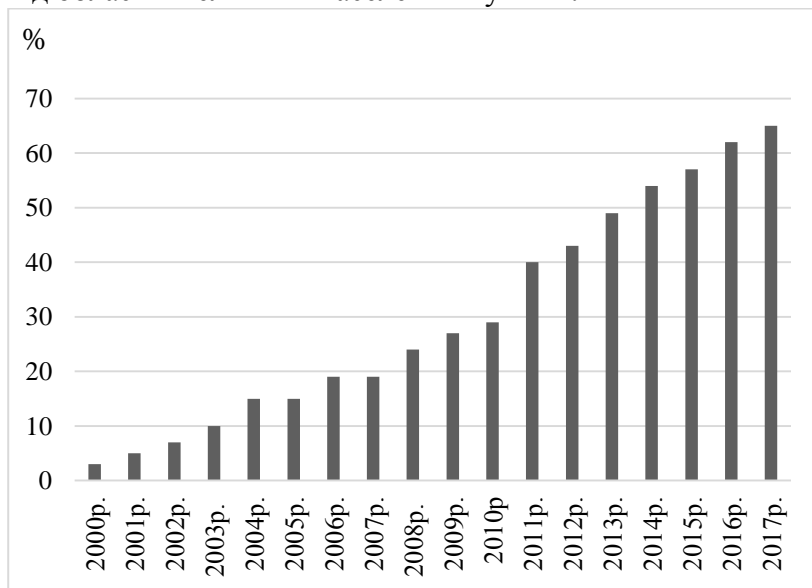


Рис. 4.3.3. Динаміка кількості користувачів мережі Інтернет, %

Крім високого рівня доступності мережевих послуг, в Україні також впроваджена значна кількість комплексних інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних систем, у тому числі систем електронного документообігу, автоматизації типової діяльності (кадровий та бухгалтерський облік, інші облікові функції) та систем підтримки прийняття управлінських рішень. Та техніко-технологічні передумови впровадження інформаційних послуг не обмежуються рівнем доступу до Інтернет. Необхідно, поруч з технічним

забезпеченням процесу, переконатися у готовності населення до використання інформаційних технологій, зацікавленості їх у такому способі взаємодії з органами влади на всіх рівнях. Значної уваги потребує процес переосмислення громадянами і владою своїх дій і поведінки. При переході на нові технології взаємодії, обидві сторони повинні бути готові до змін форм своєї діяльності. Це не тільки підвищення комп'ютерної грамотності як населення, так і державних службовців, а і формування готовності усіх учасників процесу до застосування нових форм взаємодії. Іншим важливим напрямом – є подолання цифрового розшарування в українському суспільстві.

Однією із визначальних умов ефективного реформування державних інституцій та публічної влади в умовах інформаційного суспільства є електронне урядування. Зміст електронного урядування (урядування з широким використанням різноманітних інформаційних технологій) – підвищення ефективності роботи органів влади з громадянами, підприємствами й іншими установами та скорочення спільних витрат часу та коштів.

Вперше термін «електронний уряд» (e-government) було застосовано у 1997 році за ініціативою Національного наукового фонду США для визначення процесу адміністративної реформи на основі ідеології нового державного менеджменту та широкого впровадження інформаційних технологій в державне управління, насамперед, в органах виконавчої влади.

Електронне урядування – спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, що забезпечує функціонування органів влади в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування з

ними громадян, юридичних осіб, неурядових організацій. Головною складовою електронного урядування є єдина інфраструктура міжвідомчої автоматизованої інформаційної взаємодії органів державної влади та органів місцевого самоврядування з громадянами та суб'єктами господарювання [3, 30]. Він не є доповненням або аналогом традиційного уряду, а лише визначає новий спосіб взаємодії на основі активного застосування інформаційно-комунікаційних технологій з метою підвищення ефективності надання державних послуг (рис. 4.3.4).

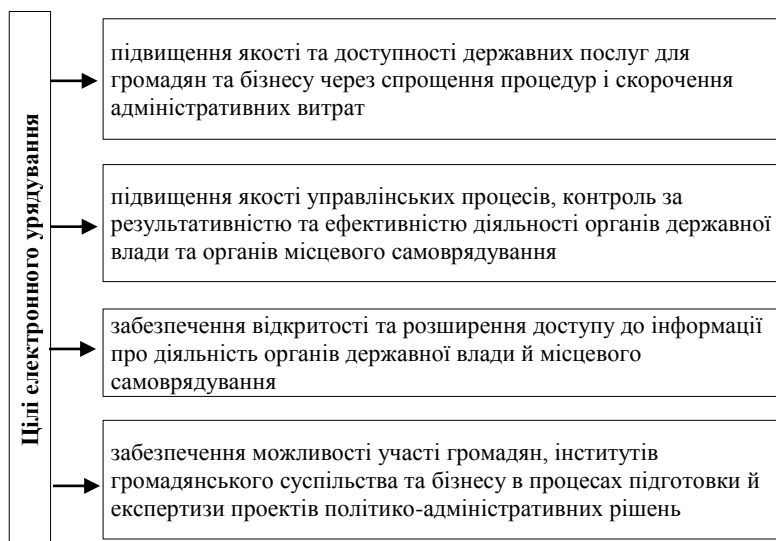


Рис. 4.3.4. Цілі електронного урядування [3, 31]

Конкретизуючи цілі, основними завданнями електронного урядування можна визначити:

- забезпечення захисту прав громадян з доступу до публічної інформації;
- залучення громадян до участі в процесах публічного управління;

- удосконалення технологій публічного управління;
- підвищення якості та зниження вартості прийняття управлінських рішень;
- забезпечення доступності громадян та бізнесу до публічної інформації та отримання інформаційних послуг шляхом створення центрів надання інформаційних послуг, центрів обслуговування населення (call-центрів), веб-порталів надання адміністративних послуг та обслуговування звернень громадян;
- організація надання послуг громадянам і суб'єктам господарювання дистанційно в електронному вигляді;
- деперсоніфікація процесів надання адміністративних послуг з метою зниження рівня корупції;
- підвищення рівня взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування різних рівнів на основі електронного документообігу;
- забезпечення передачі та довгострокового зберігання електронних документів у установах різної спеціалізації і рівнів та надання доступу до них.

Крім орієнтації на вищевказані цілі і завдання, побудова і використання системи електронного урядування повинно базуватися на таких принципах як прозорість процесів надання послуг і доступність їх; можливості отримання інформаційних послуг, що забезпечується єдністю і типовістю застосування інформаційно-комунікаційних технологій; відкритість влади, що досягається через забезпечення можливостей її контролю; безпека інформаційного середовища, яка є необхідною, оскільки впровадження електронного урядування робить систему державного управління більш уразливою з боку таких загроз як кіберзлочинності, кібертероризму, кібервійн тощо.



Рис. 4.3.5. Принципи електронного урядування

Основними складовими системи електронного урядування є:

1. Взаємодія органів влади між собою. Розширення використання інформаційно-комунікаційних ресурсів при взаємодії органів влади між собою дозволяє не тільки підвищити рівень комунікації і швидкість прийняття рішень, але і зменшити кількість осіб, що задіяні в цьому процесі, що в свою чергу дозволить зменшити рівень витрат на утримання державного апарату та підвищити його ефективність через мінімізацію дії людського фактору. Електронний документообіг дозволяє не тільки в рази прискорити доставку документів, а й гарантувати її, на відміну від традиційного способу.

2. Взаємодія влади з громадянами і підприємствами. Паперова технологія роботи з громадянами і підприємствами веде до величезної кількості непродуктивних витрат часу і ресурсів як для однієї, так і іншої сторони. Зі зростанням обсягів інформації така

робота стає тільки дорожчою і ще менш продуктивною. Застосування інформаційно-комунікаційних технологій при взаємодії влади з фізичними і юридичними особами дозволить зменшити або взагалі ліквідувати корупційну складову цього процесу та підвищити рівень взаємодії і сприятиме зміцненню громадянського суспільства, побудованого на взаєморозумінні, врахуванні інтересів кожного.

3. Взаємодія окремих органів влади і службовців. Розширення використання інформаційно-комунікаційних ресурсів у окремих органах влади дозволяє уникнути таких проблем, як можливість втрати інформації чи документів; полегшити контроль за діяльністю органів влади з боку вищестоячих органів і суспільства; зменшити витрати документообігу; звільнити держслужбовців від рутинної роботи з метою підвищення якості управлінських рішень (рис. 4.3.6) [4].

Запровадження інформаційних технологій у публічному управлінні призводить до оптимізації управлінського і організаційного процесу, за рахунок їх спрощення і прискорення.

Електронне урядування виконує такі основні функції:

- підвищення якості та доступності державних послуг для громадян, спрощення і пришвидшення процедур та скорочення адміністративних витрат;
- підвищення якості організаційних та управлінських процесів, забезпечення контролю за діяльністю органів виконавчої влади різних рівнів;
- забезпечення можливості безпосередньої участі громадян та інститутів громадянського суспільства у процесах підготовки та експертизи проектів рішень, які приймаються на всіх рівнях публічного управління.



Рис. 4.3.6. Складові системи електронного урядування

Прикладами використання інформаційних технологій в Україні є можливість громадян подавати електронні петиції на сайтах органів влади різних рівнів; робота системи електронного вступу до вищих навчальних закладів; портал державних послуг Державного агентства з питань електронного урядування України; електронний кабінет платника податків Національного порталу відкритих даних [11].

Основними моделями електронного урядування в світі є наступні:

1. E-Government 1.0 – це базова модель розвитку електронного урядування, що ґрунтується на наданні доступу до електронних послуг громадянам, бізнесу і неурядовим організаціям через веб-ресурси органів

державної влади та місцевого самоврядування шляхом розробки з боку останніх методів та шляхів надання таких послуг на власних або об'єднаних веб-ресурсах державних/муніципальних органів. Основою цієї моделі є комп'ютеризація існуючої форми державного управління.

2. Модель E-Government 2.0, що є комплексною методикою публічного управління. Дана модель полягає у використанні інформаційних технологій для формування єдиної електронної платформи з відкритим вихідним кодом, в якій уряд, громадяни та інноваційні компанії можуть поліпшити прозорість та ефективність діяльності органів державної влади на всіх рівнях. Характерною відмінністю є наявність і можливість активного використання оберненого зв'язку, так як модель Gov 2.0 спрямована на трансформацію самої системи соціальних взаємодій та внутрішньої логіки системи публічного управління. Роль же держави полягає в забезпеченні відкритих даних, веб-сервісів та платформи як інфраструктури. Найбільш успішно модель електронного урядування e-Gov 2.0 реалізована в США, Великій Британії, Австралії, Естонії та ін.

На сьогодні, в Україні реалізується модель E-Gov 2.0, в рамках проекту «Портал державних послуг» igov.org.ua, що здійснюється волонтерською командою iGov в рамках боротьби з корупцією в Україні та вдосконалення бізнес-процесів в наших державних органах. На цьому порталі в максимально можливому обсязі зібрано послуги, які державні органи України надають громадянам та бізнесу.

Для громадян доступні наступні послуги:

- оформлення документів (паспортів, посвідчень);
- реєстрація актів громадянського стану (народження, шлюбів тощо);
- реєстрація фізичних осіб;
- реєстрація прав власності;

- пошук роботи службою зайнятості;
- отримання соціальної допомоги;
- надання податкової звітності;
- організація загальнодоступних електронних бібліотек та сховищ інформації;
- освітні послуги;
- одержання дозволів на будівництво тощо.
- Для бізнесу:
 - реєстрація нових компаній;
 - отримання дозволів і погоджень проектної документації від уповноважених організацій (екологія, будівництво, використання природних ресурсів);
 - отримання та продовження ліцензій, дозволів, довідок, що видаються державними органами;
 - організація електронних державних закупівель на конкурсній основі
 - здійснення обов'язкових платежів до Держбюджету;
 - прийняття та контроль документів і відомостей при здійсненні митних операцій юридичними особами;
 - підготовка та подання електронної звітності до органів державної влади;
 - соціальні відрахування роботодавців;
 - інформаційна підтримка малого та середнього бізнесу.

Від впровадження електронного урядування в першу чергу виграють ті споживачі державних послуг, які претендують на послуги видачі дозволів та реєстрації; «змішаного» рівня регулювання адміністративних повноважень та ті, що потребують комплексної за змістом послуги. За умови електронного урядування користувач має можливість звертатися до одного державного «базового» органу влади для отримання послуги від усіх «пов'язаних» з «базовим» органів влади. Це стає можливим

за умови об'єднання за допомогою інтернет-технологій усіх міністерств і відомств у єдиний комплекс із вищим ступенем інтегрування внутрішніх процесів (документообіг) і єдиним інтерфейсом (вікном взаємодії) із громадянином (користувачем). Таким чином, громадянин одержить можливість спілкуватися не з п'ятьма — сімома відомствами по черзі, а з єдиним електронним посередником, що їх усіх репрезентує одночасно. Крім цього, звертання чи запит громадянина автоматично надсилається у відповідні інстанції й у більшості випадків відповідь (юридична консультація, квитанція про оплату послуг, бюлетень для голосування, довідка, податкова декларація) приходить негайно. Не можна не відзначити і великий економічний ефект від створення «електронного уряду».

Досвід європейських країн і США демонструє, що електронна взаємодія громадян з органами влади може коштувати удвічі дешевше, ніж традиційна, що здійснюється за допомогою реального офісу. Аналіз застосування електронного урядування в Україні свідчить про його фрагментарність, дублювання послуг і суперечливість деяких нормативно-правових актів. Необхідно враховувати, електронне урядування не є простим застосуванням інформаційних технологій в процесах існуючого адміністрування і управління. Ефективне електронне урядування передбачає зміну філософії державного управління, розробку і імплементацію принципово нової законодавчої бази, адаптованої її як до відповідних міжнародних документів, так і до особливостей використання самих інформаційних технологій.

Ситуація, що склалася в Україні з впровадження інформаційних технологій в публічному управлінні і адмініструванні, окрім позитивних зрушень, має і ряд

проблем. Основними проблеми при застосуванні і поширенні використання інформаційних послуг в Україні можна визначити:

1. ідентифікація фізичної особи при використанні онлайн-послуг;

2. низький рівень фінансування проектів з боку держави щодо впровадження інформаційних технологій;

3. низький рівень знань у сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій та їх можливостей громадянами старшого віку;

4. низький рівень довіри до інформаційних систем, звичка до паперових носіїв;

5. незацікавленість суб'єктів публічного управління і адміністрування у прозорості своєї діяльності, корупційні інтереси.

Для подолання цих проблем необхідно не тільки стимулювати застосування нових інформаційно-комунікаційних технологій в публічному управлінні, а змінювати всю систему. Розвиток і впровадження інформаційних технологій в публічному управлінні мусять мати комплексний характер, тобто враховувати і узгоджувати інформаційні, організаційні, правові, соціально-психологічні, кадрові, освітні, технічні та інші складові.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

1. Визначте основні риси і передумови формування інформаційного суспільства?

2. Охарактеризуйте роль японських дослідників у формуванні концепції інформаційного суспільства?

3. Коли і ким сформовано концепцію інформаційного суспільства в Україні ?

4. У чому особливість публічного управління в інформаційному суспільстві?

5. У чому полягає головна ідея електронного уряду, дайте визначення електронного уряду?
6. Визначте основні принципи і функції е-уряду?
7. Охарактеризуйте основні етапи впровадження е-уряду в світі і Україні?
8. Визначте основні перепони впровадження е-урядування в Україні?
9. Назвіть основні переваги і недоліки використання електронного урядування?

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Глосарій Програми розвитку ООН. – Режим доступу : <http://www.unpan.org/Directories/UNPublicAdministrationGlossary>.
2. Дубов Д. В. Основи електронного урядування : навч. посіб. / Д. В. Дубов, С. В. Дубова. – К. : Центр навчальної літератури, 2006. – 176 с.
3. Дзюба С. В. Електронне урядування. Опорний конспект лекцій / Дзюба С.В., Жиляєв І.Б., Полумієнко С.К, Рубан І.А., Семенченко А.І. За ред. А.І. Семенченка. – Київ, 2012. – 266 с.
4. Єганов В.В. Проблеми та перспективи впровадження системи електронного урядування в Україні / В. В. Єганов. // Державне будівництво. – 2012. – № 2. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2012-2/doc/1/05.pdf>
5. Закон України «Про Національну програму інформатизації» від 01.08.2016р. № 74/98-ВР. // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/74/98-%D0%B2%D1%80>.
6. Закон України «Про електронні документи та електронний документообіг» від 22.05.03 № 851-IV // [Електронний ресурс] – Режим доступу:

<http://sfs.gov.ua/diyalnist-/zakonodavstvo-pro-diyalnis/zakoni-ukraini/53715.html>.

7. Закон України «Про електронний цифровий підпис» від 22.05.2003 № 852-IV // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/852-15>.

8. Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» від 09.01.2007 № 537-16 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/537-16>.

9. Закон України «Про захист інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах» від 05.07.1994 № 80/94-ВР // [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/80/94-%D0%B2%D1%80>

10. Кількість інтернет користувачів в Україні перевищила 60% / Дзеркало тижня. - 2016 // [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://dt.ua/TECHNOLOGIES/kilkist-internet-koristuvachiv-v-ukrayini-perevischila-60-207572_.html.

11. Кобринович М. Е-урядування в Україні: коли спалювати папір? [Електронний ресурс] / Офіційний сайт: Free Voice Information Analysis Center. – 01.2016. – Режим доступу: <http://iac.org.ua/e-uryaduvannya-v-ukrayini-koli-spaluyvati-papir/>

12. Постанова Кабінету Міністрів України “Про порядок оприлюднення у мережі Інтернет інформації про діяльність органів законодавчої влади” (від 4 січня 2002 р. 3-2002-п),

13. Постанова Кабінету Міністрів України “Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи “Електронний уряд” (від 24 лютого 2003 р. № 208). та ін.)

14. Фурашев В.М. Електронне інформаційне суспільство України: погляд у сьогодення і майбутнє:

Монографія. – К.: Інжиніринг, 2005. – 164 с.

15. Швець М.Я. Україна на шляху до інформаційного суспільства / Швець М.Я., Калюжний Р.А., Цимбалюк В.С., Гавловський В.Д. та ін.. – Правова інформатика. – 2011. – №1. – С. 90 – 99.

16. Юдін О.К. Інформаційна безпека держави / О.К.Юдін, В.М.Богущ. – Харків: Консум, 2004. – 508 с.

РОЗДІЛ 5. ПУБЛІЧНІ КОМУНІКАЦІЇ ТА ПСИХОЛОГІЯ УПРАВЛІННЯ

5.1. Основи управління психологією та комунікаціями в публічній сфері

При вивченні процесів управління в публічній сфері важливо застосовувати не тільки інструментарій теорії управління (менеджменту), але й враховувати важливість психологічних чинників, пов'язаних з необхідністю врахуванням у процесі управління індивідуальних, групових та організаційних особливостей поведінки людей.

В загальному розумінні термін «психологія» є похідним від грецького «*psyche*» – душа, «*logos*» – наука, поняття, учення, тобто це наука про душу. Хоча, це порівняно молода наука, та витоки її починаються з філософії часів Аристотеля. Але лише у 1845 році англійський філософ Стюарт Мілль одним із перших запропонував відокремити психологію від філософії і розглядати її як науку. Адепти нової науки, перші психологи, предмет її вивчення поєднують із явищами свідомості, самосвідомості, усвідомленнями, а об'єктом її розгляду визначають внутрішній світ людини, що продукує її поведінку. Сучасні вітчизняні психологи зазначають, що це наука про факти і механізми психіки як утворюваного в мозку образу дійсності, на основі, і за допомогою якого здійснюється управління поведінкою й діяльністю, що завжди у людини мають особистісний характер. Предметом науки є вивчення психічних процесів, властивостей і стану особистості.

Сучасна психологія є складною системою різноманітних галузей цієї науки, що вирізнилились у процесі її історичного розвитку, і тісно пов'язані між

собою. Фундаментальною основою розвитку всіх галузей і розділів психологічної науки є загальна психологія – назва, що вживається для характеристики найзагальніших закономірностей, які вивчаються психологією, методів вивчення, якими вона користується, дотримується, основних наукових понять, що увійшли до її термінології [1].

Основними складовими напрямами її формування є:

- природничо-науковий, що включає біхевіоризм (Х. Мюнбрингер), гештальтпсихологія (М. Вертгеймер, В. Вундт), когнітивна психологія і теорія поля (К. Левін);
- гуманістичний: В. Дільтей, В. Франкл, К. Роджерс, А. Маслоу та інші;
- психологічна теорія діяльності: вчення З. Фрейда, К. Юнга, Л. Виготського та інших.

Зазначені напрямки концентровано виражені в психологічній практиці і, зокрема, у психоаналізі, транзакційному аналізі, гештальт-терапії, клінічній психології, нейролінгвістичному програмуванні (*NLP*), трансперсональній психології, аналітичній психології. На ґрунті загальної психології, в процесі становлення та зрілості її шкіл і течій, гібридизуючи із соціологією, політологією, педагогікою та на замовлення потреб менеджменту, народилась галузь *психологія управління*, що найбільш стисло характеризується як *галузь психології, яка продукує психологічні знання про управлінську діяльність*. Ця психологічна дисципліна послуговується знаннями і багатьма методологічними прийомами не лише загальної психології, а й психології особистості, психології творчості, соціальної психології, практичної психології, акмеології, вікової і педагогічної психології, психології кар'єри, психології праці, інженерної психології, економічної психології і психології бізнесу, етнопсихології.

Предмет психології управління чітко і досі не визначений, оскільки залежить від генезису знань як загальної психології, так і науки управління і, зокрема, соціології управління.

У процесі конституювання психології управління як самостійної галузі психологічних знань виокремлюють кілька періодів:

1. Зародження ідей психології управління в надрах філософії та соціології (середі VI ст. до н.е. – середина XIX ст.).

2. Формування психологічних знань про управління в теорії управління та у сфері психології (середина XIX ст. – початок XX ст.).

3. Зародження психології управління як самостійної науки (20–30-ті роки XX ст.) [2].

В Україні науково обґрунтований погляд на сутність і предмет цієї дисципліни викристалізувався у другій половині 80-х років XX ст. Управління стали розглядати як цілеспрямований вплив на систему з метою переходу її з одного стану в необхідний інший. Напевно, це пов'язано з появою на світовому горизонті наукових знань про системні дослідження, теорію змін та синергетику.

Управління, під час якого відбувається регулювання різних відносин між спільнотами людей, почали розглядати в технічному (управління технічними системами – машинами, виробництвом), економічному, соціальному аспектах. Кожен із них передбачає участь людини в процесі управління. Особистісний чинник – важливий психологічний компонент, що наділяє індивідуальними особливостями будь-яку діяльність. Якісно нові процеси в управлінні зумовили зміни нормативних вимог до керівників, їх технічної компетентності, здатності орієнтуватися в інформаційних потоках, уміння використовувати засоби ділового

спілкування, створювати працездатні колективи з людей, які дотримуються різних принципів і цінностей. Керівник як особистість повинен впливати на ефективність використання природних і суспільних ресурсів, здійснювати перспективне і поточне планування, підвищувати культуру праці, регулювати взаємини у колективі тощо. Підвищення уваги до психології управління, попиту на її наукову та прикладну продукцію зумовили динамічний розвиток цієї галузі знання. При цьому сформувались наступні підходи до визначення предмету психології управління.

Інженерно-психологічний підхід – у межах предмета інженерної психології, розширеного за рахунок соціотехнічних систем. До предмета психології управління зараховуються психологічні особливості процесів переробки й генерування інформації, структури та елементів управлінської діяльності, організація управлінської праці.

Соціально-психологічний підхід. Предметом психології управління вважають соціально-психологічні особливості діяльності керівника, який взаємодіє із соціальним оточенням, пошук стійких рис керівників, що виявляються у способах взаємодії з підлеглими і визначають ефективність керівництва.

Суб'єкт-об'єктний підхід – розвиток психології управління пов'язаний з тлумаченням її предмета як індивідуальної та спільної управлінської діяльності керівників.

Психологія управління, згідно із суб'єкт-об'єктним підходом, покликана досліджувати психологічні особливості суб'єкта управління – керівника (прийоми та методи здійснення управлінської діяльності, характеристики його особистості тощо) та об'єкта управління (персоналу організацій), які мають бути

враховані в процесі реалізації управлінських відносин.

Отже, за теперішнім тлумаченням, *психологія управління* – галузь психологічної науки, яка вивчає психологічні закономірності управлінської діяльності – роль людського і психологічного чинників в управлінні, оптимальний розподіл професійних та соціальних ролей у групі (колективі), лідерство і керівництво, процеси інтеграції та згуртованості колективу, неформальні стосунки між його членами, психологічні механізми прийняття управлінського рішення, соціально-психологічні якості керівника тощо.

Психологія управління зосереджується саме на психологічних аспектах управлінської діяльності. Американський інженер Ф.-В. Тейлор, зачинатель цієї галузі знання, дав їй назву «науковий менеджмент», тобто «наукове управління».

Поняття «менеджмент» буквально означає «керівництво людьми», а в сучасній теорії і практиці соціального управління – це процес керівництва (управління) окремим працівником, соціальною групою, соціальною спільнотою, суспільством. Оксфордський словник англійської мови подає такі його трактування:

- 1) спосіб, манера спілкування з людьми;
- 2) влада та мистецтво управління;
- 3) особливі вміння й адміністративні навички;
- 4) орган управління, адміністративна одиниця.

Нерідко поняття «управління» і «менеджмент» ототожнюють, зважаючи на те, що в словнику сучасної англійської мови «менеджмент» перекладено як «управління», «завідування», «вміння володіти», «керівництво», «дирекція», «адміністрація» тощо. Отже, поняття «менеджмент» вужче за поняття «управління» і позначає лише один із видів управління, оскільки менеджмент переважно стосується різних аспектів

діяльності керівника, а управління охоплює всю сукупність людських взаємин у системі «керівники–виконавці», включаючи колективних суб'єктів управління. Інколи «менеджмент» трактують як керівництво колективом людей, ефективні взаємини між особистостями, які обіймають певні посади, тобто як цілеспрямований вплив на діяльність усіх працівників організації для успішного досягнення встановлених ними ринкових цілей у змінному середовищі шляхом продуктивного використання наявних ресурсів.

Таким чином, управління передбачає керівництво людьми і відносинами між ними в системі ділового спілкування та взаємодії, координацію й організацію їх діяльності, ефективне використання всіх засобів, спрямованих на виконання накреслених цілей і запланованих завдань організації раціональним, гуманним, економічним і правовим шляхом.

Останнім часом, в зв'язку з широкою експансією менеджменту, як презентабельної галузі практичного управління, в управлінській ієрархії піднесено фігуру менеджера: він і суб'єкт, що виконує управлінські функції, спеціаліст, який здійснює управлінську діяльність в економічних і виробничих структурах, і особа, котра організовує конкретну роботу певної кількості працівників, керуючись сучасними методами.

А в когнітивній соціоніці – він (менеджер) інтегратор, – головна особа.

І в цій послідовній увазі до менеджменту виникло відгалуження від психології управління, що іменується як «психологія менеджменту».

Психологія менеджменту розглядається як міждисциплінарний науково-практичний напрям, метою якого є вивчення і психологічне забезпечення вирішення проблем організацій в умовах ринкової системи

господарювання.

При цьому предметом дослідження виступають психологічні явища в діяльності організацій, зокрема психологічні чинники, що зумовлюють ефективність праці менеджерів.

До цих чинників належать:

1) психологічне забезпечення професійної діяльності менеджерів, включаючи вирішення проблем професійного самовизначення управлінців, їхньої професійної підготовки і підвищення кваліфікації;

2) пошук та активізація резервів управлінського персоналу, включаючи оцінку та добір менеджерів для потреб організації;

3) оцінка та поліпшення соціально-психологічного клімату, згуртування персоналу навколо цілей організації, включаючи удосконалення стилю і культури ділових взаємостосунків у фірмі;

4) психологічне забезпечення довгострокових цілей організації, включаючи розробку фірмової кадрової політики і створення дійових механізмів управління фірмою як соціотехнічною системою.

За визначенням В.С. Лозниці, психологія менеджменту – це галузь психологічної науки, основу якої становлять психологія управління, частково психологія маркетингу та інші аспекти психологічних наук, які певним чином відображені в діяльності менеджерів і знання та використання яких зумовлюють успішну діяльність організації в умовах ринкової економіки.

У психології управління одним із стрижневих є поняття «людський чинник» – усе те, що залежить від людини, її можливостей, бажань, здібностей тощо. Важливість позначуваного цим поняттям феномену зумовлена особливою роллю людини та її можливостей у процесі управління різними об'єктами (від малого

підприємства, яке часто об'єднує невелику кількість людей, до концерну або корпорації). Чим складніша форма управління, тим вищі вимоги до інтелектуальних функцій людини та інших психічних процесів (від сприйняття та уваги – до відповідальності за людське життя). Людський чинник є дуже важливим там, де з особливою увагою ставляться до використання психологічних та психофізіологічних властивостей людини. Як бачимо, в статичній структурі науки «Психологія управління» першим, пріоритетним і домінантним в динаміці є знання про психіку людини, та похідним від першого – управління психікою людини, що продукує її діяльність.

Менеджер – людина, яка професійно здійснює функцію управління у ринковій системі відносин. Менеджер відповідає за отримання результатів від роботи інших людей, які працюють індивідуально або об'єднані у групи.

Менеджер є основною інформаційною ланкою зв'язку організації з оточенням, формально та неформально відповідає за результати її діяльності. Він офіційно представляє організацію у зовнішньому оточенні під час проведення офіційних заходів. *Менеджери в організації, які є суб'єктами здійснення управлінської діяльності, грають низку різноманітних ролей.*

Ролі, пов'язані з прийняттям рішень Вони полягають у тому, що менеджер визначає напрям руху організації, вирішує питання розподілу ресурсів, коригує, координує діяльність. Право прийняття управлінських рішень має тільки менеджер; він же несе відповідальність за наслідки прийнятого рішення. Менеджер повинен не лише визначити оптимальне вирішення певної проблеми, а взяти на себе ризик, наважитись прийняти рішення.

Інформаційні ролі Вони полягають у тому, що менеджер отримує, збирає інформацію про зовнішнє і

внутрішнє середовище, розповсюджує інформацію у вигляді фактів та нормативних настанов, а також роз'яснює політику, основні цілі організації, тобто виступає її представником. Результати роботи залежать від того, наскільки менеджер володіє інформацією, наскільки ясно і чітко доводить інформацію до членів організації.

Міжособові ролі Менеджер виступає у ролі керівника, що формує стосунки у середині організації та поза її межами, мотивує членів організації на досягнення цілей, координує їх зусилля, виступає у якості з'єднуючої ланки перед вищим керівництвом, споживачами, постачальниками і навпаки, представляє всіх перед членами колективу, яким керує. Менеджер повинен йти попереду та вести за собою своїх підлеглих, користуватись їх довірою і повагою, тобто бути лідером.

Залежно від позиції менеджера в організації, завдань, які він вирішує, та функцій, які реалізує, наведені ролі можуть бути притаманні їм більшою або меншою мірою, хоча кожен менеджер обов'язково приймає рішення, працює з інформацією і виступає керівником відносно певної організації.

Менеджер повинен розуміти природу управлінських процесів, вміти розподіляти відповідальність за рівнями управління, знати економіку і маркетинг, інформаційні технології, вміти планувати, прогнозувати розвиток діяльності своєї фірми. Не менш важливо бути спеціалістом у роботі з людьми:

- уміти будувати взаємовідносини з підлеглими, між підприємством та клієнтами, з іншими підприємствами;

- приймати рішення в складних ситуаціях, що швидко змінюються, чітко, дохідливо формулювати свої думки.

Він має мобілізувати всі ваші здібності і вимагати від

вас повної віддачі. Декілька основних правил, перевірених на практиці, допоможуть вам у розробленні такого плану:

1. Поставити перед собою чітке завдання.

Люди іноді зазнають невдачі, тому що слабо уявляють собі мету, до якої прагнуть. Намагайтеся подумки уявити для себе кінцевий результат, якого ви бажаєте досягти, і запишіть його детальніше.

2. Визначте, за якими ознаками ви будете робити висновок про успіх.

Завдання стають кориснішими, якщо їх можна виміряти. Людині, яка прагне схуднути, часто допомагає графік, що висить на стіні і показує зміни ваги. Той самий принцип застосовують і для удосконалення ділових якостей людини.

3. Будьте задоволені скромним прогресом.

Часто говорять, що великий дуб зростає з малого жолудя. Імпульсивна людина, яка хоче змінити себе за мить, рідко досягає цього.

4. Ризикуйте у незнайомих ситуаціях.

Часом, потрібно вибрати між ризиком та поверненням у безпеку. В той же час, невизначеність нової ситуації є негативним чинником і гальмує прогрес.

5. Пам'ятайте, що своїм розвитком керуєте, головним чином, ви самі.

У кінцевому рахунку, кожен самотійно відповідає за свій розвиток. Особиста ефективність вимагає, щоб ви навчилися відповідати за своє власне життя.

6. Ваша зміна може викликати занепокоєння оточення.

Підвищення особистої ефективності приводить до успіхів і зростання вашої компетенції, це може викликати заздрість або ворожість оточення.

7. Не втрачайте можливостей.

В той час, коли ви працюєте над особистим планом

розвитку, можуть виникнути нові можливості. Можна поліпшити стосунки з оточенням, створити колективи, просунути вперед справи, встановити нові контакти. Уміння розпізнавати та використовувати можливості вирізняє людей, які працюють над собою.

8. Будьте готові вчитися в інших.

В оточення можна багато чому навчитися. Їхній підхід, ставлення до роботи, навички заслуговують уваги, щоб довідатися про причини їхніх успіхів або невдач.

9. Учіться на своїх невдачах та помилках.

Якщо ви помиляєтесь в чомусь, будьте готові визнати це. Розглядайте свої невдачі та помилки як зворотній зв'язок із практикою, вчіться на них.

10. Розберіться у політиці вашого підприємства.

У діяльності кожної організації є політичні аспекти, тому потрібно вміти передбачити наслідки цього.

11. Беріть участь у відвертих дискусіях про свої погляди та принципи.

Сталі погляди, переконання та заботони можна змінити, якщо винести їх на відкрите обговорення та відверто проаналізувати. Виділіть людей, із якими вам важко спілкуватися – їх думки, що розходяться з вашими, можуть виявитися особливо стимулюючими.

12. Приносьте користь організації, де працюєте.

З багатьох точок зору, відносини між людиною та організацією – це угода, з якої кожна сторона намагається здобути якомога більше прибутку. Якщо ви не приносите помітної користі, то нерозумно розраховувати, що вам нададуть великі можливості.

13. Визначте реальні терміни.

Удосконалення ділових якостей відбувається безперервно. Зміни вимагають постійної уваги та реалістичних термінів виконання.

14. Слова не повинні розходитися із справами.

Про вашу компетентність люди будуть судити не за словами, а за справами.

15. Отримуйте задоволення від свого розвитку.

Навчання відбувається успішніше, коли можна отримати задоволення, адже через незадоволення цілей ви легко можете втратити дух ентузіазму й зацікавленості. Найпродуктивніший для навчання такий клімат, який примушує долати справжні перешкоди і дає шанси на успіх.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

1. Наведіть визначення поняття «психологія» та назвіть її засновника, як науки?

2. Визначте предмет психології?

3. Назвіть основні складові напрями формування загальної психології.

4. Наведіть визначення поняття «психологія управління».

5. Охарактеризуйте періоди формування психології управління.

6. Визначте основні підходи до визначення предмету психології управління.

7. Наведіть визначення поняття «менеджмент».

8. Визначте відмінність у визначенні понять «менеджмент» і «управління».

9. Визначте та охарактеризуйте психологію менеджменту.

10. Що забезпечує застосування праксеологічного підходу у психології менеджменту?

11. Наведіть визначення поняття «менеджер»?

12. З яких компонентів складається психологічна культура менеджера?

13. Визначте одинадцять найважливіших якостей менеджера, які впливають на управлінську діяльність.

14. Якими психологічними здібностями та якостями повинен володіти менеджер?
15. Якими інтелектуальними здібностями та якостями повинен володіти менеджер?
16. Якими професійними здібностями та якостями повинен володіти менеджер?
17. Якими соціальними здібностями та якостями повинен володіти менеджер?
18. Визначте вади керівника, які спричиняють неефективне чи неуспішно керування.
19. Поясніть, в чому полягає різниця між менеджером та лідером?
20. Визначте основні характеристики лідера. Яким, на Вашу думку, має бути лідер?
21. Визначте основні правила, які сприяють розробці особистого плану розвитку.

5.2. Управління конфліктною ситуацією

В управлінській діяльності розв'язання конфліктів (від лат. *conflictus* – зіткнення), тобто розв'язання зіткнень протилежних інтересів, поглядів і прагнень має повсякденне значення. Серйозні розбіжності, гострі суперечки, які іноді виникають, призводять до боротьби і можуть спричинювати небажані явища.

Протиборство і суперечності між діючими силами у бізнесі, особливо на його ранній стадії, зумовлені характером діяльності й обставинами, які супроводжують цю діяльність, сферами впливу і протистояння опозиційних сил.

Менеджеру необхідно враховувати, що причина зародження конфлікту в подальшому виступає головною енергетичною силою загострення суперечностей, прагнень, вчинків і дій протиборчих сторін, що розвиваються.

Практика свідчить, що впродовж розвитку конфлікти безперервно трансформуються у напрямку кульмінації і розв'язки. Причому загальним джерелом змістовності конфлікту є суперечності соціального світу. Вони опосередковано проявляються у людських взаєминах, взятих у повноті і своєрідності підприємницької діяльності і цілісності руху до результату. Також вони обумовлені духовно-душевною, інтелектуальною, тілесною своєрідністю конфлікуючих.

Для багатьох менеджерів в основі конфлікту може знаходитися протиріччя між сутністю, можливостями підприємництва і конкретним буттям людини, сутністю його внутрішнього світу, відчуженою реальністю свідомості і підсвідомості, біологічного і соціального у людській природі. Тобто, особливу увагу у діяльності менеджерів слід приділити суб'єктивному світу індивіда, оскільки конфлікт, що виникає, зумовлений як свідомою несумісністю індивідуальних намірів і інтересів протидіючих сторін, так і суперечністю пізнавальних стратегій, які використовують сторони при вирішенні проблем, що мають значення для обох сторін.

Конфлікт – конкуруюча боротьба, яка виникає через дефіцит влади, статусу чи засобів, необхідних для задоволення цінностей, зазіхань і домагань, і яка передбачає нейтралізацію, утиснення чи знищення цілей суперників, а іноді їх самих. При цьому слід розрізняти:

1. Конфлікт як засіб досягнення певного результату.

2. Конфлікт як самоціль.

Перший, так званий реалістичний конфлікт, як правило, стимульований наміром досягнути певних цілей. Якщо менеджеру надається неадекватність застосування засобів з отриманням бажаного результату, то може з'явитись альтернатива від конкуруючої сторони. Інший

тип конфліктів зумовлений необхідністю зняття напруження в обох чи в однієї з конфлікуючих сторін. Альтернативні підходи тут стосуються лише вибору противника при знятті напруження.

Емоційна ворожість і подібні до неї явища, антагонізм взаємодії за типом боротьби і втручання у справу протиборчої сторони з метою досягнення конкуруючих цілей може спричинити агресивність поведінки, у якій індивіди, групи, організації, нації, країни, політичні партії у конкуруючій манері прагнуть досягнення однієї і тієї самої мети, впливаючи на образ дії суб'єкта, модифікуючи чи контролюючи його поведінку, установки, почуття і цілі, мотивовано бажаючи виграти, передбачаючи негативну взаємозалежність цілей і зіткнення несумісних дій. Поведінка менеджера у конфліктній ситуації може залежати від спрямованості конфлікту і виявлятися у вигляді кооперативного і конкурентного впливу.

Керівник, який дотримується першого типу поведінки, схильний позитивно оцінювати успіхи іншого, полегшити виконання його дій, тощо, тобто всіляко виявляти кооперативні дії. Характерним для цього типу є висока взаємозалежність ймовірностей досягнення цілі сторонами. У зв'язку з цим характерною стає спонукальна властивість сприяння реалізації намірів партнера, і тим самим – своїх. При другому, конкуруючому типі поведінки, менеджер обирає протидіючу позицію: негативно ставиться до успіхів іншого, блокує його дії і відторгає можливі альтернативи. Цей тип поведінки частіше за все виявляється тоді, коли ймовірності досягнення цілей менеджерами обернено взаємопов'язані: успіх одного тягне поразку іншого. Практика свідчить, що у реальному житті можлива і третя ситуація, коли розвиваються і конкурентні, і кооперативні відносини,

тобто виникає «змішана мотивація», коли можливо і те, й інше, коли переплітаються і кооперативні, і конкурентні інтереси. У цьому зв'язку менеджерам слід враховувати дію закону соціальних відносин. Цей закон стверджує, що характерні процеси й ефекти, обумовлені даним типом соціального відношення, мають тенденцію посилювати тип соціального відношення, що їх спричинив.

Дослідження конфліктів може бути проведене у двох аспектах: широкому і більш вузькому. У широкому аспекті цю проблему можна трактувати як послідовну зміну певних стадій і етапів, які характеризують процес розгортання конфліктів у всій підприємницькій діяльності. Ми ж розглянемо проблему у вузькому плані, виходячи з суб'єктивного світу індивіда як члена групи і «сукупної людини», тобто всієї групи в цілому, розвиваючи уміння попереджувати, згладжувати різні міжособистісні конфлікти серед співробітників колективу й запобігати їхньому виникненню. Як свідчить практика, передконфліктна ситуація може виникнути у випадках, якщо працівник переконується, що через певні дії керівника створюється обстановка, у якій не можуть бути задоволені конкретні потреби і прагнення працівника. Або навпаки, через неспроможність колективу забезпечити виконання завдань, що дав керівник, унеможлиблюється досягнення ефективності в управлінській діяльності. Частіше за все, міжособистісна конфліктна ситуація створюється за умов несумісності здатностей, мотивів і цілей діяльності окремих працівників [3].

Конфлікт, який виник, відбивається на діяльності людини, зумовлює значне зниження продуктивності праці. Потрапляючи у конфліктну ситуацію, працівник перебуває у стані емоційної напруги, нервового розладу, переживань. Він переключає свою діяльність на боротьбу з реальними чи уявними перепонами, впадаючи в особливий психічний

стан – фрустрацію, яка безпосередньо пов'язана з типом нервової системи працівника і може виявлятися у виробничих умовах:

- при активній формі дій – у вигляді гніву, грубості, злості тощо;

- при пасивній – у вигляді підвищеного почуття смутку, відчаю, безсилля, невіри у справедливі наміри керівництва.

Цей стан може проявлятися і у вигляді терпимості, наче б то спокою, але водночас, інтенсивнішої внутрішньої діяльності з досягнення цілей, навіть якщо вони безкорисні й шкідливі.

При активній формі фрустрації, дії працівника спрямовані на те, щоб будь-якими методами виграти свою справу чи помститися винуватцю невдачі. У цих випадках ним керує почуття ураженого самолюбства, незадоволеності. Це виявляється у різноманітних скаргах, а іноді й в анонімних листах, у залученні на свій бік співчуваючих, у демагогічних виразах і поведінці. Під час конфлікту розбіжності набувають форми ділових і принципових, увага акцентується і на уявних труднощах і на реальних ускладненнях у діяльності колективу, а це ще більше завуальовує справжню причину конфлікту.

Міфологізація міжособистісних відносин є специфічною для сучасних закордонних досліджень, особливо радикальних її напрямів, які становлять міжособистісні відносини як єдину соціальну реальність. Реальність же норм, ролей, формальних відносин вважається невизначеною, просто уявною. Вона являє собою дещо рутинне, що не має самостійної оцінки. Піддаючи сумніву силу об'єктивних, різних соціальних відносин, ці соціологічні концепції створюють картину реальності, слабкості цих відносин, можливості перебудувати їх за допомогою суто психологічних методів.

Деякі теорії колективу можна розглядати як «своєрідну концепцію групової динаміки». Закладена в основу цієї концепції ідея внутрішньогрупової взаємодії (і відповідні їй методи групової дискусії, включеного спостереження тощо) дають змогу не лише ефективно досліджувати зміни у групі, механізми згуртованості, об'єднання (згоди) і конфліктів, групового впливу і рішень, керівництва і лідерства, а й вирішувати пов'язані з цим серйозні прикладні завдання.

У рамках групової динаміки успішно розробляється проблема вдосконалення стилю і методів роботи та керівництва, мотивацій, орієнтацій, поведінки і діяльності, оптимізації взаємовідносин керівника з групою.

Причинами міжособистісних конфліктів вищого порядку можуть бути:

1. Новий стиль і методи керівництва, що відрізняються від тих, які застосовувались попереднім керівником, і це може спричинити протидію з боку певної частини працівників.

2. Віковий ценз керівників різного рівня управління може стати причиною небажання чи нерозуміння один одного під час вирішення ділових питань, а також особистої неприязні й ускладнень у взаємовідносинах.

3. Протистояння керівника колективу, його невміння і небажання зблизитися з неформальними лідерами.

4. Відсутність чіткості і конкретики у розподілі сфер діяльності, прав, обов'язків, відповідальності працівників і рівня оплати праці.

Більш чітко виражений економічний підхід воліє багатьом особистостям, затягнувши до конфліктів інших особистостей, займати нейтральну позицію. Нейтральність же є ні чим іншим, як утриманням від інтервенції, від втручання у хід боротьби інших. Зрозуміло, що індивід не

завжди зберігає нейтралітет, адже думає, ніби ця боротьба ведеться навіть без його участі. Неминучим злом для нього частіше буває сама боротьба або такий, а не інший, її хід; а переважування чаші перемоги на той або інший бік буває при цьому досить важливим при співставленні з витратами інтервенції. Тоді мінімізація інтервенції також має обґрунтування. Згодом стає ясно, що у цій боротьбі певну перевагу має та, а не інша сторона, що досить доречно для третьої сторони, яка утримується від інтервенції і досягає своєї мети з мінімальними витратами. Так чи інакше досить того, що нейтральний індивід не бере участі у боротьбі. Інтервенції з боку індивіда немає, але інгеренція наявна саме тому, що є рішення не втручатися, адже його рішення, його гальмування пориву втрутитися є довільним імпульсом. Це стримування відіграє роль спеціального встановлення перепони, адже усвідомлення можливості втрутитися незалежно від симпатії суб'єкта створює певну спрямовану напругу, певний порив до дії назовні, до інтервенції. Тому інгеренція наявна у кожному випадку, коли ухвалено постанову утримуватися від інтервенції, аби були умови можливості її здійснення. Адже якщо той, хто вирішив залишитися нейтральним, не міг вплинути на хід боротьби, то, зрозуміло, це не є якоюсь формою участі у даному зіткненні.

Говорити про фактичну практичну участь у боротьбі чи про дійсну практичну участь доцільно у тому випадку, коли має місце інгеренція, хоча б і без інтервенції. У тому самому випадку, коли має місце також і інтервенція, можна, крім того, говорити про дієву, активну, динамічну чи ефективну участь. У будь-якому випадку ці дві ситуації слід термінологічно відрізняти, оскільки вони відрізняються за своєю сутністю та змістом.

Той, хто втручається без інтервенції, бере у боротьбі практичну участь *de facto*, іншими словами – дійсну

практичну участь, але ця участь пасивна. Так, пасивну участь слід відрізняти від відсутності будь-якої практичної участі. Не бере практичної участі у боротьбі той, від кого не залежить розвиток суперництва, хоча він може комусь співчувати, вболівати за певний вихід боротьби. Такий суб'єкт не є нейтральним, хоча подібно до нейтрального не бере активної участі у боротьбі. Проте, нейтральний суб'єкт бере практичну, дійсну участь у боротьбі, хоча і пасивну, між тим як індивід, фізично не має можливості, не бере у боротьбі навіть такої частки участі.

У сучасній стратегії конфліктної боротьби (конфліктології) необхідно знати та використовувати такі поняття – діапазон допустимих дій (ДДД) та границя допустимих дій (МДД), що не перевищує приблизно 60 % від повного переможного успіху. На початку розглянемо зону конфлікту, конфліктну взаємодію, намагання, претензії, очікування.

Зона конфлікту – це область, де реалізується конфліктна взаємодія. Розглянемо приклад, який ілюструє зону конфлікту (рис. 5.2.1).

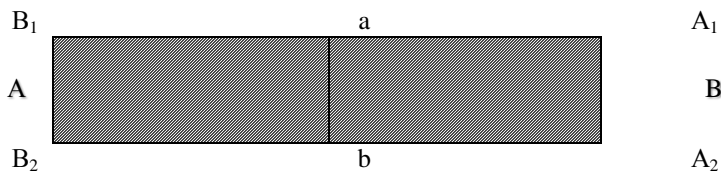


Рис. 5.2.1. Зона конфлікту

У даній схемі A і B – ділянки сусідів, а лінія – $a - b$ – офіційна розмежувальна лінія. Лінія $B_1 - B_2$ виражає претензію дачника B до свого сусіда, відповідно лінія $A_1 - A_2$ виражає претензію A до B . Відповідно до цього заштрихована область і є зоною конфлікту.

Звичайно, термін «зона» використовується фігурально, адже це не географічний чи будь-який інший

простір. Це та область, у межах якої зона конфлікту між A і B робить їхні стосунки напруженими, а дії – взаємовиключними. За межами цієї зони A і B можуть не мати один до одного жодних (принаймні обґрунтованих) претензій, якщо їх конфлікт не переріс у сферу міжособистісного протистояння. В цьому випадку зона конфлікту покриває собою всі сторони взаємовідносин між A і B . Тоді розпочинається боротьба по всьому фронту, війна на взаємне знищення, причому часто з використанням усіх наявних засобів.

Зона конфлікту – предметна область, в якій джерело конфлікту є реальною основою перетворення дій A і B у протидію, тобто зона конфлікту – це така зона, в якій джерело конфлікту може бути усвідомлене як його обґрунтування.

У поведінці суб'єкту конфлікту є принаймні дві складові:

1. Прагнення до перемоги (A_o – зовнішня складова), для чого використовується виграшна тактика, техніка і методика.

2. Страх спричинити невикорисовану шкоди ближньому – стримуючий чинник (A_k – внутрішня складова).

Чим вагоміша перша складова, тим продуктивніше досягнення вихідної цілі – перемоги. З іншого боку, чим впливовіша друга складова, тим досягнення перемоги проблематичніше.

Мотиваційна структура діяльності суб'єкта конфлікту задається як співвідношення зовнішньої і внутрішньої складової. В наслідок вищевикладеного, мотиваційна структура діяльності A у цьому конфлікті буде мати вигляд: A_o / A_k .

Збільшення ролі мотиву A_o (прагнення перемоги) виражається у збільшенні числівника, а збільшення опору

(внутрішнього) – у збільшенні знаменника цього дробу. Відповідно до цього, стан внутрішнього конфлікту може бути уточнений. Протилежна спрямованість дій, які мотивуються відповідно A_o і $A_{к}$, беззаперечно призведе до появи «обертального моменту». Саме він і виражає аспекти непередбачуваності у вчинках A . Якщо такі є в наявності й у інших джерел конфлікту, то його течя перетвориться на значну кількість подібних «водовертей». Це обґрунтовано можна назвати «турбулентністю» розвитку конфлікту. А процеси турбулентності неможливо описати кінцевим числом навіть найсуворіших і точних математичних рівнянь, не кажучи вже про різні соціовиміри, статистичні вибірки, тощо.

Кожен конфлікт, будучи свого роду боротьбою та грою, має визначення цілі. Точніше сказати, різні цілі мають учасники конфлікту. Кожною стороною щось ставить «на кон» у надії виграти більше (а може, навіть, і все). Це дещо, яке ставиться на кон, є *заставовою цінністю*, або *ставкою у конфлікті*.

Ставка в конфлікті є ціннісним виміром заставової цінності. В нормальній грі ставка не може бути вищою очікуваного прибутку навіть при повному успіху всієї операції. Очікування цього – не діловий розрахунок, а прожектерство чи авантюризм. З іншого боку очікуваний прибуток повинен бути співвимірний з реальними витратами (заставовою цінністю), інакше вся гра втрачає зміст (як мінімум, комерційний).

Згідно цього, ставка як заставова цінність має розумні межі. Величина цієї ставки співвимірна з очікуваним ефектом. При рівності ставки й очікуваного ефекту останній вже не є ефектом. За звичай, ставка визначається у межах від 0,5 до 0,75 від очікуваного ефекту.

Будь-яка дія в конфлікті також може (і повинна) бути

співвимірною зі ставкою й очікуваним ефектом. Прийнявши ставку за 100 одиниць, можна виявити діапазон дій (рис. 5.2.2). Якщо конфлікт розглядається як гра, в якій ставка в конфлікті визначається як застава цінність того, що ставиться на кон, то вимір дій у межах $a - b$, що визначене як вартісний вираз чергового ходу, є характеристикою *границі допустимої дії*. Гравець A , прагнучи до виграшу, ризикує тією сумою, яку виставляє на кон. Підтримка гри досягається виставленням чергової суми у межах 0,33 від всієї ставки у конфлікті. Зрозуміло, розвиток конфлікту – не гра в преферанс і розмір ходу так суворо не визначається. Вказане число говорить лише про те, що черговий хід, чергова дія у конфлікті повинна бути співвимірною у такій пропорції зі ставкою у конфлікті.

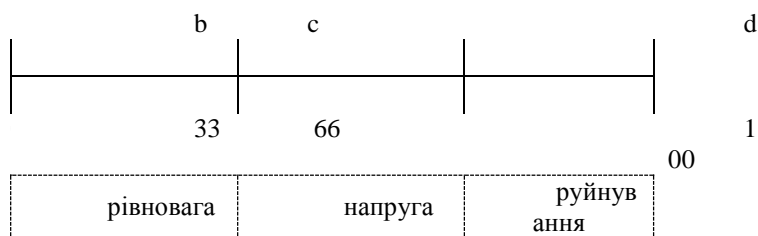


Рис. 5.2.2. Границі допустимих дій

Дії, які знаходяться у границях діапазону 0,33 від ставки у конфлікті, входять до границі допустимої дії. Отже, допустима дія підтримує рівновагу. Вихід за її границі (в діапазоні 0,33 – 0,66) призводить до напруги, а перехід за дані границі (діапазон від 0,66) призводить до руйнації даної форми конфлікту і переводить його в іншу, більш сувору форму. Ця стадія може бути названа руйнацією. Провокації, як привід конфлікту є такими діями, які за звичай розташовуються у зоні $c - d$ (причому ближче до крапки d).

Класифікація границь допустимої дії має не стільки

теоретичний характер, скільки пов'язана з прагненням пояснити і передбачити фази розвитку конфлікту. Очевидно, що відносний вимір приводу і дії дає прогноз розвитку конфлікту і характеризує те, які цілі ставляться його учасниками. Цими цілями можуть бути:

- нестійка рівновага;
- стан напруженості;
- руйнування існуючого стану.

Перший стан може бути збалансовано і стабілізовано. Другий характеризується ризиком непередбачуваних наслідків. Третій – передбачуваною руйнацією стану і загостренням ситуації. Характеристика даних станів є *діагностикою динаміки конфлікту* та його аналітичний вимір.

Тут же вимальовується міра зваженості і міра авантюристичності техніки і тактики процесу комунікації. Відзвітуватись собі у цьому дуже важливо. Обміркована, *зважена тактика у діловому спілкуванні* надає партнеру можливість вибору:

- або рухатися шляхом нагнітання конфлікту;
- або рухатися у напрямку до його можливого послаблення.

Лише у цьому виборі партнер може розкритися. І з іншого боку партнер, який зажатий у куті і здійснює вимушені дії, ніколи не розкриється повністю. І нарешті, якщо він укладе угоду під впливом обставин (тиск, а не добра воля), така угода не буде стійкою. Адже як тільки обставини зміняться – договір буде розірвано. Тому будь-яка дія, яка є приводом конфлікту, повинна знаходитись в районі *крапок сполученості* (a , b , c , d). Вони є крапками сполучення різних зон. Це можна пояснити наступним чином. Конфлікт можна «заморозити», якщо дія, що стає засобом його реалізації, буде знаходитись у середині діапазону. З іншого боку, знаходження у зоні рівноваги,

наприклад, при зваженій грі, не передбачає введення такої дії, індекс якої відповідає, наприклад, 48 (центру зони $b - c$), якщо, звісно, не переслідується мета підірвати рівновагу. Але це змусить партнера робити гострі дії у відповідь. Таким чином, зважена тактика передбачає допустимі дії, індекс яких визначається в районі відповідних крапок сполученості. Індекс дії повинен бути у межах 0,33 від самого діапазону (тобто приблизно 33% від абсолютної величини розбросу параметрів вказаного діапазону). При цьому, діапазон допустимої дії може розташовуватись з обох боків крапки сполучення.

Діапазон допустимої дії дає можливість партнеру відповісти дією у такому ж діапазоні (що призводить до рівноваги, стабілізації), або вийти за його межі (що має за наслідок загострення протистояння). Партнер вільний у виборі, його дії у відповідь розкривають його наміри. Можливі діапазони послідовних кроків партнерів багато про що можуть сказати. Так, якщо діапазони їх дій знаходяться в одній границі (0,33 від індексу відповідної зони), то це говорить про *стабільність поведінки та передбачуваність результатів*. Поступове збільшення індексу характеризує *нагнітання конфлікту*. Відповідно, коливання індексів вказують на *нестабільність і непередбачуваність поведінки* у конфлікті. Нестабільність може казати про різні сторони позиції і характеру партнера, його тактики, планів, обставин, в які він потрапив. Всезагальний облік особливостей нестабільності кваліфікує і нерішучість опонента, і необґрунтованість його позиції, його невпевненість, і неясність його планів, і авантюрність намірів.

Дані поняття характеризують об'єктивні та суб'єктивні риси очікуваного ефекту. Притязання характеризують заявки на розширення чи звуження зони конфлікту. Це поняття пов'язано з предметною, а тому, з

об'єктивною стороною конфлікту. Притязання сторони *A* – це особистісна чи позиційна характеристика інтерпретації джерела конфлікту. Це можна порівняти із суперечкою.

Наприклад, суб'єкти *A* і *B* ведуть суперечку з приводу деякого *суперечливого положення*. Розглянемо, чим може бути суперечливе положення. Ним може бути предмет розбіжностей. Воно – джерело комунікативного конфлікту. Кожна сторона має свою власну уяву про можливості розширення суперечки. Ця думка і доводиться у вигляді основної тези. Таким чином, теза сторони, що сперечається – це її *засіхання*.

Претензії – це поняття, що характеризує дещо інший аспект конфлікту. Будемо розрізняти претензії об'єктного, об'єктивного та суб'єктивного характеру.

Об'єктна сторона претензії з боку *A* до сторони *B* полягає у вимозі деяких дій наданні визначених ситуацій. Сторона *B*, у свою чергу, може відповідати на претензії – вимоги їх прийняття чи неприйняття. Згідно даного положення прийняття претензій – це *поступка*. Взаємні поступки – це *компроміс*. Відтак, є сенс казати про міру обґрунтованості претензій (рис. 5.2.3). Міру кожної претензії буде обґрунтовано, якщо її індекс не буде перевищувати 0,5 ставки даної гри. Це відбувається тому, що 0,33 ставки не виводить дану систему зі стану, в якому вона знаходилась. Діапазон допустимих дій дає можливість виходити за межі правої крапки сполученості на 1/6 індексу даної зони. А це у відповідності до діапазону, що розглядається, складає половину індексу ставки. Таку претензію можна вважати *обґрунтованою*.

Претензію у границях 0,5 – 0,75 будемо вважати *сполученою з ризиком*, а тому завищеною. Претензія вища 0,75 ставки – відповідає *авантюрній тактиці*. Дані міркування дозволяють обґрунтовану претензію розглядати як еквівалент *об'єктивної*.

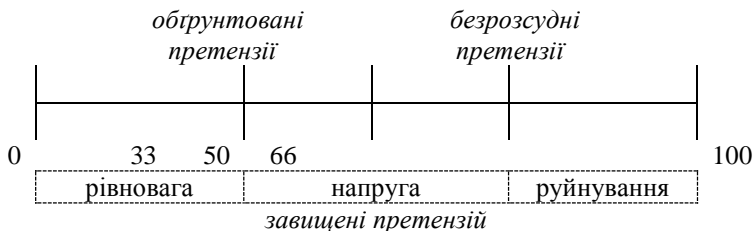


Рис. 5.2.3. Міри обґрунтованості претензій

Суб'єктивна претензія – формулюється у вимогах, які висуваються до суб'єктивних якостей партнера і до умов ділового суспільства. Частіше за все подібні претензії скоріше є претензійністю, і саме вони лежать в основі нестабільності поведінки й авантюрності тактики.

Очікування у конфлікті прямо пов'язані з поняттям ставки та претензії в її об'єктивному вимірі. При загальному індексі ставки 100, і, відповідно, претензії, в границях 50 очікування може бути дещо більшим, ніж претензія, чи дещо меншим. Це залежить від ряду обставин. По-перше, самі по собі очікування – це передбачення виходу, заради якого розпочинається гра, як конфлікт. По-друге, очікування близьке до поняття цілі. По-третє, воно несе у собі великий запас суб'єктивності (віри, сподівання, тощо) на відміну від очікуваного ефекту, що являє собою еквівалент заставової цінності.

Діапазон у границях 50 від індексу ставки коливається залежно від таких обставин. Якщо основні дії розташовані лівіше крапки сполучення, то очікування нижче претензії, і навпаки. Ця характеристика може називатися *тонусом очікування*, який буває відповідно *від'ємним* (очікування нижче претензії) та *додатнім* (очікування вище претензії).

Подолання конфліктів веде до оздоровлення колективу, подальшого його розвитку. Один із відомих праксеологів Я. Зеленецький вважає, що внутрішній

конфлікт в організації може бути подоланим:

1. Шляхом структурних змін, які підвищують ступінь організації, і шляхом узгодження особистих інтересів з інтересами колективу.

2. Шляхом усунення елементів, які припинили сприяти успіху цілого.

Таким чином, визначають два напрями подолання конфліктів:

- позитивний;
- негативний.

При позитивному, передбачається усунути причини, які заважають нормальній узгодженій діяльності людей.

При негативному – усунути одну з конфліктуючих сторін.

До позитивних заходів слід віднести:

- поліпшення організації праці;
- цілеспрямованість;
- ритмічність;
- координованість;
- легкість;
- продуктивність,

Дані заходи відбиваються на матеріальному становищі працівників і ведуть до підвищення їхньої моральної задоволеності.

Поряд із цим, досить важливо усунути психологічні бар'єри між конфліктуючими і сприяти їх взаєморозумінню.

Слід відзначити, що за конфліктних умов керівник повинен діяти чітко й відповідно до закону щодо конфліктуючих. У жодному разі не можна прагнути до задоволення суб'єктивних, необґрунтованих зазіхань конфліктуючих, не боятися таких конфліктів. Їх передбачення можливо шляхом проведення регулярної роз'яснювально-виховної роботи, правильної розстановки кадрів, спрямування діяльності колективу на виконання

поставлених завдань.

Якщо ж керівник стане на шлях задоволення необґрунтованих зазіхань однієї з конфлікуючих сторін, це призведе до підриву його авторитету серед інших співробітників, негативно позначиться на настроях інших працівників – домінуватиме думка, що успіху можуть досягнути лише «рвачі», настирні люди. При вирішенні конфліктів необхідно також враховувати світогляд співробітників, розумовий потенціал, здатності до виконуваної роботи й інтереси, рівень їхнього емоційного стану і ставлення до суспільно необхідних цілей і соціальних цінностей. «Хто любить сварки, любить гріх» [3].

Для подолання наведених конфліктних ситуацій керівникові необхідно постійно вивчати і спрямовувати взаємовідносини у колективі. Особливу увагу приділяти противникам і прихильникам попереднього стилю керівництва, підтримуючи прогресивні і правильні тенденції у діяльності попереднього керівництва, критикуючи і пояснюючи недоліки, що мали місце. Необхідно розвивати ділові й особистісні контакти між співробітниками, формувати нові традиції, зближуватись з авторитетами і неформальними лідерами, схилити їх на свій бік. Підвищувати свій авторитет у колективі, чітко розмежовувати права, обов'язки, відповідальність.

Науковий і творчий підхід до керівництва колективом потребує розвитку умінь у всьому спиратися на актив, сприяти розвитку можливостей з розкриття резервів подальшого росту підприємства. Слід пам'ятати, що актив створюють провідні кваліфіковані працівники, спеціалісти, новатори. Разом із тим, дії керівника за умов передконфліктних і конфліктних ситуацій повинні бути чіткими, конкретними і дієвими, повністю відповідними до законів щодо конфлікуючих. Особливо, якщо конфлікт

набуває форми ділових, виробничих, принципів розбіжностей. Створюючи ажіотаж, завуальовуючи справжню причину конфлікту, конфліктуючи створюють штучні, уявні різні труднощі й ускладнення в роботі. Зростає елемент суб'єктивізму у впливі на рішення, яке приймається відносно керівника. Якщо керівник за цих умов буде намагатися задовольняти якісь зазіхання конфліктуючих, буде боятися, відкладати розв'язання конфліктного питання, він опиниться не на висоті – буде завдано шкоди його авторитету серед інших співробітників, що у кінцевому рахунку негативно вплине на морально-психологічний клімат у колективі, яким він керує, спричинить негативні відношення у діях.

Вирішуючи конфліктні питання, необхідно, у першу чергу, враховувати інтереси справи, а також розумовий світогляд співробітників, інтерес, бажання і здатності співробітників до виконуваної роботи, їх творчу цілеспрямованість, ставлення до суспільних цінностей, до перспективи росту, підвищення своєї кваліфікації тощо. «Розум, стриманий у словах своїх, і є розважливим і холоднокривним» [3].

Профілактичні заходи із запобігання передконфліктним ситуаціям повинні бути у творчій спрямованості діяльності колективу на виконання поставлених перед ним завдань, у підвищенні ідейно-виховної і роз'яснювальної роботи у колективі, у правильній розстановці кадрів, створенні атмосфери дружби, товариськості, взаємодопомоги, нормального морально-психологічного клімату. Рекомендується враховувати, що роль керівника полягає у створенні умов, за яких би людина не лише працювала, створюючи матеріальні або духовні цінності, а й зміцнила своє становище в житті, у колективі як особистість.

У колективі, який складається з 10–20 осіб,

розвиваються досить стійкі міжособистісні конфлікти, формуються соціально-психологічні групи. Виходячи з цього, поряд із діловими характеристиками можливих помічників рекомендується керуватися не власними міркуваннями та настроями, а умовами прийнятності такого помічника для групи або великого колективу співробітників. При виборі потрібно враховувати критерії, за яких уся група визнала б його своїм лідером. Врахування та використання цього дасть змогу завоювати прихильність всієї групи, допоможе використовувати вплив керівника на колектив як природного, спрямовуючи та концентруючи зусилля на виконання поставлених завдань, оскільки саме на цьому рівні безпосередньо у колективі виникає той ефект кооперації праці, який відомий як ефект «нової продуктивної сили». Поряд із цим, слід добиватися стійких особистих контактів з лідерами неформальних груп, спрямовуючи їх діяльність із завданнями, що стоять перед всім колективом.

Керівник покликаний враховувати та спрямовувати духовну атмосферу колективу, що виявляється як у стилі та тоні взаємовідносин людей один до одного, так і в їхньому ставленні до спільної справи.

Працівники визнають, що коли ними керують енергійні і обізнані люди, вони почувають себе впевненіше, особливо в частині, коли вимоги стосуються їх безпосередньої роботи, її якісного виконання у завчасно встановлені терміни.

У класичній школі конфліктології доктор філософії Дж. Грехам Скот пропонує *раціонально-інтуїтивний метод вирішення конфлікту*.

Можливість виникнення конфлікту існує у всіх сферах. Конфлікти зароджуються на ґрунті щоденних розбіжностей у поглядах, суперечок і протиборства різних думок, потреб, спонукань, бажань, стилів життя, надій,

інтересів і особистісних переконань. Вони являють собою ескалацію щоденного суперництва і протистояння у сфері принципових чи емоційно обумовлених зіткнень, які порушують особистий і/чи міжособистісний спокій.

Наприклад, ви отримали рахунок від домовласника, що є більшим, ніж ви очікували. Ви прямуєте до власника будинку, щоб обговорити це питання. Він каже вам, що збільшення рахунку пов'язане із збільшенням сплачуваних ним податків і позначилось на оплаті газу й електроенергії. Чи конфліктна ця ситуація? Очевидно, точніше її можна було б охарактеризувати як суперечку чи відмінність думок. Але тут, як і за будь-якої відмінності думок чи розбіжності особистих потреб і цілей, завжди є потенційна можливість реального конфлікту, коли в дію вступають емоції чи коли з чийогось боку у розмові виявляється ворожість. Припустимо, ви заявляєте, що не бажаєте сплачувати за квартиру підвищену суму; домовласник погрожує виселенням; ви починаєте дорікати йому за спричинені ним у минулому незручності і згадуєте про водопровід і так далі. Унаслідок, із певного моменту, коли протилежні позиції визначені більш жорстко і в хід пішли емоції, дискусія перейшла у конфлікт. Вона перетворилася на гаряче словесне протистояння, в основі якого суперництво чи протилежні інтереси.

Сцени подібного типу розігруються знову і знову на всіх рівнях людських стосунків: між подружжям, друзями, батьками і дітьми, діловими партнерами, співробітниками, сусідами тощо. Конфлікт може бути і внутрішнім, коли різні бажання та потреби спонукають вас до взаємовиключних дій. Якщо ви не знаєте, як поводитись у таких ситуаціях, почуття дискомфорту, яке генерується конфліктом, може стати руйнівним для вашої психіки і для взаємостосунків з іншими людьми. Реальний підсумок конфлікту може стати ще більшою мірою негативним та

збитковим. Наприклад, у випадку з домовласником ви могли б закінчити не лише підвищеною платою за квартиру, а й образою на власника будинку. Це могло б спричинити інші ворожі сутички, які, ймовірно, закінчилися б виселенням чи добровільною зміною квартири. У гіршому випадку первинна дискусія могла б розвинути від гарячої словесної сварки до фізичного насильства. Водночас, із використанням відповідної стратегії потенційний конфлікт міг би бути спрямований у русло альтернативного, більш прийняттого рішення. Домовласник міг би погодитись відстрочити підвищення квартплати, якщо б ви погодились пошукати шляхи зменшення плати за газ й електроенергію, які витрачаються у будинку. Ви могли б взяти на себе неформальні зобов'язання з контролю за їхнім використанням. Іншими словами, при відповідному досвіді дій у конфліктних ситуаціях потенційним конфліктам можна запобігати чи розв'язувати їх, або навіть використовувати для покращення стосунків з іншими людьми і самовдосконалення. Завдання полягає не в тому, щоб піти від конфлікту, який є потенційно можливим у всіх суспільних відносинах і ситуаціях внутрішнього вибору, а у розпізнаванні конфлікту і контролі над ним із метою отримання найкращого результату.

Ідеальним із цієї точки зору є раціонально-інтуїтивний метод вирішення конфліктів. З самого початку цей метод залучає до роботи вашу свідомість і вашу інтуїцію при здійсненні вибору способу дій у конфліктній ситуації. Ваш підхід ґрунтується на оцінці обставин, характерів, інтересів і потреб залучених до конфлікту людей, а також ваших власних цілей, інтересів і потреб. Це потужний метод, оскільки у серйозні конфлікти завжди залучені емоції їх учасників. Таким чином, одним із перших кроків до вирішення конфлікту є пригнічення

породжуваних ним негативних емоцій – ваших власних і емоцій інших людей. Здоровий глузд та інтуїція, а не нові емоції повинні бути протиставлені таким почуттям. Іншими словами, якщо ваші почуття будуть підіграватися, то ви будете сприяти лише виходу на підвищений емоційний рівень конфлікту.

Після пригнічення емоцій ви можете використовувати відповідно розум чи інтуїцію для того, щоб сформулювати можливі рішення, які прийнятні для всіх зацікавлених сторін. Припустіть, що проблема тепер виглядає вирішеною. Ви могли б розглянути стратегічні варіанти отримання можливих рішень. Проте, якщо ви перебуваєте у надзвичайно складній ситуації, і реалістичний підхід до вирішення проблеми чи пригнічення емоцій на даний момент відсутній, ви можете застосувати раціонально-інтуїтивний метод. Вирішивши, що краще з того, що можна зробити у даний момент, – це піти, – то це у свою чергу може бути як ефективним варіантом вибору, так і вирішенням проблеми.

Коли ви навчитеся розуміти, оцінювати і, нарешті, робити вибір у конфліктній або потенційно конфліктній ситуації, ви розів'єте здатність добиватися того, чого ви бажаєте у кожному конкретному випадку. Ви зможете домагатися чогось і від людей, з якими ви конфліктуєте. І якщо той чи інший конфлікт є перепорою тому, чого ви бажаєте, то, подолавши його, ви також зможете досягти своєї мети.

Люди за своєю природою є, за словами І. П. Павлова, найсильнішими подразниками. Вони найчастіше можуть міняти один одному настрій як у хороший, так і в поганий бік. Одні благотворно діють на оточення своєю чистотою, чутливістю, знанням справи, бажанням завжди надати допомогу. У присутності таких людей настрій інших покращується, з ними легко працювати. Існує й інша

категорія осіб, які погано впливають на настрій: це люди педантичні, черстві, похмурі, страждають на підозру, формалісти, набридливі, недобррозичливі. Деякі діють на інших подразнююче й образливо своєю різкістю, розв'язністю, хвастощами. Такі люди стомлюють, викликають до себе роздратування, що створює несприятливий фон для вирішення поставлених перед колективом завдань. Керівник повинен створювати здоровий психологічний клімат у колективі як важливішу умову підвищення ефективності його оптимальної діяльності. «Обдумай стежку для ноги твоєї, і всі шляхи твої будуть тверді» [3].

Розглядаючи проблеми оптимізації і взаємовідносин у групі, слід виходити з того, що джерелом всілякого руху, рухомою силою розвитку є суперечності. Суперечності і діалектичні конфлікти властиві і реальній групі, оскільки у будь-якій групі неминуче присутні активні і пасивні, більш свідомі і менш свідомі, люди з меншим досвідом і більшим. Живі люди – це завжди люди, які мають різні думки, погляди, способи підходу до вирішення спільних завдань.

У цьому зв'язку при формуванні колективу досить важливо враховувати індивідуально-психологічні особливості його членів. Неможливо знайти двох людей, абсолютно однакових за своїми психічними виявами. Кожна людина відрізняється від інших цілою низкою якостей, які у сукупності створюють його «я». Своєрідність психічних якостей, станів і властивостей особистостей, які належать лише даній людині, визначна відмінність його реакцій, поведінки й ефективності від поведінки і діяльності інших людей, і що зумовлює індивідуальність і неповторність кожної конкретної особистості, називають індивідуально-психологічними особливостями.

Індивідуально-психологічні особливості полегшують чи ускладнюють засвоєння професії, досягнення високих результатів, визначають взаємовідносини з людьми і становище у суспільстві. Вони спричиняють необхідність розмаїття методів виховання і навчання, адже неможливо скласти загальний для всіх перелік подій, життєвих чи виробничих ситуацій, вказати ступінь їхнього впливу на стан людини і необхідні при цьому заходи.

Наприклад, негативні емоції на різних людей діють зовсім по різному. В одних працівників поганий настрій, службові чи сімейні неприємності мало впливають на службову діяльність, вони можуть повністю відключитися від них у процесі роботи. В інших подібні ситуації помітно відбиваються на працездатності і можуть бути причиною помилкових дій. На однакові ускладнення у роботі одні реагують спокійно і правильно, в інших виявляється надмірна збудженість, нервозність, неодноразова зміна швидко прийнятих рішень, у третіх, навпаки, спостерігається загальмованість уваги і розумових процесів, рушійна скованість, уповільненість у прийнятті рішень. Причому тип реакцій на складну чи небезпечну обстановку доволі сталий для кожної людини. Тому ці особливості треба знати і враховувати їх у процесі трудової діяльності («На розумного сильніше діє догана, ніж на дурного сто ударів» [3]).

Значні відмінності спостерігаються й серед характерологічних, особистісних особливостей. Зустрічаються люди образливі, запальні, із рисами егоїстичності, підвищеного самолюбства. Окремі працівники хворобливо переживають помилки і невдачі, їх причини не завжди правильно пояснюють лише своїми особистими якостями і недостатністю властивостей і здатностей. Припустившись помилки, вони стають занадто обережними, постійно очікують нових помилок,

відчувають напруженість навіть у нескладних умовах. Якщо керівник не враховує ці індивідуальні особливості і звертає увагу лише на недоліки, навіть ще й у грубій формі, ділові якості таких осіб погіршуються. Від переживань послаблюється нервова система, втрачається віра у свої сили. Зустрічаються працівники, в яких висока працездатність і майстерність, поєднуючись із недостатньою самооцінкою та деякою легковажністю, призводять до того, що після перших, відносно легких успіхів, знижується якість. У зв'язку з вищевикладеним весь процес виховання і навчання повинен передбачати вивчення індивідуальних особливостей кожного працівника та їх врахування:

- для імпульсивного – стримування, не припускання метушні, квапливості, вимагаючи зібраності й обміркованості;

- для повільного у сприйнятті – осягнення, отримання швидких відповідей і дій, розвиток спритності, ініціативи;

- для самовпевненого і безпечного – суворішого і частішого контролю, меншої похвали, висунення підвищених вимог;

- із занадто вразливим – бути м'якшим і делікатнішим, підбадьорюючи навіть за незначні успіхи;

- для сміливого і рішучого – надання більшої самостійності й ініціативи, вдосконалюючи і розвиваючи ці якості;

- з емоційно нестійким – пильного слідкування у роботі, відразу підказуючи потрібні рішення при ускладненні умов тощо.

Цілеспрямована діяльність з підвищення ефективності спільної праці ґрунтується на тому, що у своїй повсякденній діяльності люди керуються найрізноманітнішими інтересами, які можуть бути

загальними і окремими, тривалими і тимчасовими, усвідомленими і стихійними, переслідувати єдині чи такі, що суперечать одне одному, чи навіть взаємовиключні цілі. Структурна ж одиниця, створена для виконання певних функцій, являє собою штучно створену групу людей, спрямовану на досягнення певної мети. Вона складається з особистостей найрізноманітніших характерів, схильностей, знань і значної кількості інших чинників, які відрізняють як окремих індивідів усередині цієї групи, так і всю групу в цілому від багатьох інших груп. Сутність її полягає також у тому, що у ній безпосередньо поєднуються суспільні, групові й індивідуальні потреби та інтереси, формуються спільні для більшості її членів цілі, норми і правила поведінки, міжособистісні відносини.

Вплив оточення суттєво позначається на процесах сприйняття, пам'яті, мислення, уваги, хоча в цілому у сфері пізнавальних процесів він менший, ніж у сфері емоцій, волі і моторики. Цей вплив ще більше впливає на психічні властивості особистості. Санкт-Петербурзький соціолог Є. С. Кузьмін відзначав: «Безумовно, можна вважати доведеним, що відбувається суттєва зміна всіх психічних явищ залежно від того, чи перебігають вони в ізолюваній обстановці чи у групі». Відбувається вплив групової думки – невимушене прагнення індивідуума узгоджувати свою точку зору з групою, називають *комфортністю*. Вона властива всім людям і досить постійна для кожного індивідуума.

До того ж слід відзначити, що на основі особистих симпатій, міжособистісних емоційно-психологічних стосунків, у цих підрозділах утворюються неформальні групи з декількох людей, між якими здійснюються тісніший взаємовідносини, ніж з іншими. Службова роль відходить у цьому випадку на другий план. Такі групи

виникають стихійно, поза сферою впливу керівників офіційного колективу (а, іноді, навіть усупереч їм) і мають свої закономірності. Частіше за все, неформальні групи входять до офіційних підрозділів. Зазвичай, їх склад не перевищує 8–10 осіб; найтісніші стосунки встановлюються між двома – п'ятьма її учасниками. Термін утворення цих груп – від 4 тижнів до 4 місяців, причому він відносно стійкий для кожної людини.

Крім службових відносин, вплив людей один на одного багато у чому визначається їхнім авторитетом серед оточення. Особливу роль при цьому відіграють особи, які користуються найбільшим авторитетом і яких називають неформальними лідерами. Визначними рисами при становленні лідера є ентузіазм, властивості, впевненість у собі, професійні знання, почуття справедливості, зацікавленості у діях своєї групи, а також особисте прагнення до лідерства. Проте, всі ці якості у кінцевому рахунку можна звести до однієї – активності. Пасивна людина не може виконати і частини того, що вимагається від лідера. Іншою обов'язковою рисою для лідера є перевага у чомусь над іншими, наприклад, у розумі, моралі, силі тощо. У той же час, перевага повинна бути помірною. Лідер повинен бути хоча і кращою, але «своєю» людиною. Якщо ж рівень його занадто відрізняється від рівня оточення, він буде сприйматися як виключна особистість. У цьому випадку його або відторгнуть, або будуть поважати, звертатися за порадами, але вважати не таким, як всі, тобто неформальним лідером він бути не може.

Слід враховувати, що у неформальних групах, які вже усталені, роль лідера стає вирішальною. Це – центр групи, який сприяє її престижу, прогресу, вирішенню її проблем, представник групи у всіх зовнішніх зв'язках і її арбітр у внутрішніх справах. Він більше впливає на членів

групи, які намагаються наслідувати йому, ніж вони впливають на нього; іноді, навіть, він сам тісніше пов'язаний з лідерами інших, близьких груп, ніж із своїми послідовниками. Чим вищий авторитет лідера, тим більший вплив і на своїх членів, і на оточуючих. Ефективність діяльності колективу значно підвищується, коли офіційно керівники різних рангів одночасно виступають і неформальними лідерами.

Одним із виявів міжособистісних стосунків є психологічний клімат. Цей вираз, скоріше метафоричний, ніж суто науковий. Він дуже вдало відображає сутність поняття, яке розкриває емоційні боки спілкування людей у процесі групової діяльності. Сюди входять взаємовідносини між членами колективу, суб'єктивні враження кожного про ставлення до нього решти, співчуття і допомога (або байдужість і навіть злорадство) товаришів, домінуючий фон настрою, задоволення від роботи, від своєї ролі у ній і колективі. Характерні риси здорового психологічного клімату – невимушеність, ясність у розумінні завдань колективу, щире шанобливе ставлення один до одного, вирішення різномудства «мирним шляхом» і без втручання керівництва, відсутність у колективі сварок і конфліктів, вільне вираження своїх почуттів і думок, орієнтація на об'єктивність і справедливість керівника, відсутність дріб'язкової опіки і недовіри, мажорного настрою.

Не припускати виникнення антипатії, ворожості, конфліктів значно легше, ніж потім їх виправляти. Тому створюючи будь-який колектив, слід мати на увазі і завдання формування гарного психологічного клімату. Зрозуміло, головне значення має якість виконання кожним членом колективу своїх службових обов'язків.

Розвиток взаємовідносин багато в чому залежить від того, як люди сприймають один одного, які та чи інша

людина викликає почуття, створюючи про себе певну думку. Саме від того, як сприйнята людина, а не від того, яка вона насправді, залежить первісне ставлення до неї. Тому, хто «справляє гарне враження», зазвичай ідуть на зустріч, його позитивні якості переоцінюються, а негативні або зменшуються, або виправдовуються. І навпаки, якщо загальне уявлення про людину негативне, то навіть її благородні вчинки не помічаються чи тлумачаться як собі корисні (у психології цей феномен називають «ефектом ореола»). На практиці буває, що недостатньо вдумливий керівник, знайшовши у новій для нього людини якусь несимпатичну рису, схильний приписувати йому цілу низку інших несимпатичних рис без достатніх для цього підстав.

Думка про особистості складається з різних даних, нерідко суб'єктивних. На судження про знайому людину найбільший вплив спричиняють найостанніші відомості про неї, а про незнайому навпаки, – ті, які виставлені у першу чергу (доволі типова помилка, яка має назву «ефект послідовності»). Перше враження значною мірою залежить від власного життєвого досвіду про зовнішність і поведінку людей, шаблону, що зустрічався раніше, деякого соціального стереотипу, який нерідко не має нічого спільного з дійсністю. Розуміння психологічних закономірностей дає змогу підійти до членів свого колективу більш правильно, коригуючи перші враження об'єктивною оцінкою їх справ і вчинків.

Цілеспрямований вплив на групу з метою ефективнішої і цілеспрямованої спільної діяльності зумовлено розвитком відносин співробітництва і взаємодопомоги, змагання і взаємної відповідальності, затвердження і дедалі глибшого сповнення принципів демократії, християнської моралі. Якщо кожному працівникові забезпечується певна робота і визначене

право вирішувати всі питання, пов'язані з нею, а також розуміння свого внеску у загальний робочий процес групи, тоді можлива ситуація, коли кожен, незалежно від своїх особистих і суспільних світоглядів, розглядає себе як частину групи.

Керівникові дуже важливо враховувати особисті властивості людини, які завжди виявляються більш ярко у незвичній, нестандартній обстановці, що впливає і на міжособистісні стосунки. Незвичність обстановки зростає за умов певної соціальної ізоляції. При цьому окремі індивідуальні особливості, на які у звичайних умовах ніхто не звертає уваги, можуть стати неприйнятними для решти, і навіть призводити до психологічних зривів – грубощів, образ, конфліктів. Така, здавалося б, нешкідлива риса, як підвищена балакливість, постійне прагнення поділитися своїми враженнями і думками, за тривалого спільного перебування в одному приміщенні і тим більше за обмежених можливостей інших соціальних контактів і емоційної розрядки стає іноді досить подразливою і навіть нестерпною. Слід виходити також із того, що думка колективу це досить серйозний психологічний чинник.

Встановлено, що для більшості людей соціальна оцінка колективу, повага оточення, громадськості, погодження або непогодження – найсильніший мотив у житті і діяльності, більш значимий, ніж задоволення біологічних потреб (їжа, сон тощо). Корисно відзначити не лише відмінну роботу, якісь особливі вчинки чи досягнення, а й роботу просто гарну, тобто постійне відповідальне виконання своїх обов'язків, роботу без недоліків. Добре слово менеджера, його хвала багато в чому сприяє авторитету тієї чи іншої людини, укріплюючи тим самим загальну атмосферу дружби і поваги один до одного. Соломонове наставляння мудрості проголошує: «Не супереч людині без причини, коли вона не зробила

тобі зла» [4].

Звичайно, для доброго психологічного клімату важливий обміркований підбір членів групи, самовиховання кожним із них самовладання, витримки, уміння стримувати свої емоції силою волі, постійне регулювання взаємовідносин людей з боку менеджера, керівництва вічним і благородним повчанням: «не задумуй проти ближнього твого зла, коли він без побоювання живе з тобою» [4].

Істотне і правильне використання міжособистісних відносин допомагають вихованню потрібних якостей як в окремих осіб, так і у підрозділів у цілому, сприяючи їх поєднанню, перетворенню на єдиний, добре злагоджений колектив, успішно вирішувати всі поставлені завдання.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

1. Наведіть визначення поняття «конфлікт»?
2. Охарактеризуйте два головних типи конфліктів: конкурентний і кооперативний.
3. Поясніть, в чому полягає різниця між активною та пасивною формами фрустрації?
4. Визначте сутність групової динаміки.
5. Визначте основні причини міжособистісних конфліктів.
6. Визначте відмінності інтервенції та інгеренції.
7. Визначте основні характеристики діапазону допустимих дій та границі допустимих дій.
8. Як Ви розумієте поняття «зона конфлікту»?
9. Охарактеризуйте мотиваційну структуру діяльності суб'єкта конфлікту.
10. Яким чином визначаються турбулентність розвитку конфлікту та ставка у конфлікті?
11. Охарактеризуйте діагностику динаміки конфлікту.

12. Визначте, чим відрізняються претензії об'єктного, об'єктивного та суб'єктивного характеру.

13. Яку роль у конфлікті відіграють очікування?

14. Визначте та охарактеризуйте два основних напрями подолання конфліктів.

15. У чому полягає сутність раціонально-інтуїтивного методу вирішення конфлікту згідно теорії Дж. Грехам Скота?

16. Як Ви розумієте поняття «індивідуально-психологічні особливості»?

17. Як Ви розумієте поняття «комфортність»?

18. Якими рисами володіє неформальний лідер?

5.3. Морально-етичні принципи управління

Керівнику будь-якого рівня необхідно завжди пам'ятати про головний ресурс підприємства, найважливіше поняття управлінської діяльності – «людські ресурси». Адже «люди» – це не лише директори, менеджери, виконавці. Вони є представниками своїх родин – матерями, батьками, дітьми, внуками, братами, сестрами – і носіями їх клімату. Сімейні проблеми кожного з них, тим чи іншим чином, впливають на результати роботи колективу, підприємства, установи, організації.

Психологи радять посміхатися іншим, і тоді сутність людини стане сповненою радощів, і справи підуть добре. Але навряд чи людина буде здатною посміхатися, якщо її щось бентежить. Якщо кожна, окремо взята людина, не повною мірою щаслива, то і діяльність підприємства не може бути успішною. І навпаки, гармонія кожної особистості надає гармонійного постійного розвитку підприємству.

Поняття «менеджмент» ґрунтується на давньосхідній мудрості: «Нам потрібно навчитись управляти собою –

управляти своїми почуттями та емоціями». Існують два напрями менеджменту – «американський» та «японський». Проте, є ще третій, не схожий на жоден із попередніх. Він і є провідним, адже без нього перші два є неуспішними і просто втрачають сенс.

У повоєнні роки (1950–1960 рр.), розвитку набув «американський» напрям менеджменту. Основним принципом цього напрямку було: «Працівники повинні просто працювати, вони не повинні думати». Власникам підприємств не потрібні були розумні працівники, – вони потребували лише «їхніх рук». Наслідком такого «стилю» управління став крах багатьох організацій.

Другий напрям менеджменту – «японський» – розвивався іншим чином. Основний принцип: «Приходьте зі своїми руками, але нам також потрібні ваші голови». І до сьогодні така ідея є цінною для будь-якої організації, – вона приносить успіх.

«У людини є не лише руки і голова, але й серце» – це третій тип менеджменту. До нього належать серце, почуття, емоції, переживання. Цей напрям спрацьовує, коли всі члени колективу відчують турботу один про одного. Основний принцип: «добровільний внесок кожного члена колективу на користь спільної справи».

Розвиток у людях мотиву служіння – і є головною метою менеджменту.

Цей світ є світом змін – все у ньому має змінний характер. Люди змінюються через ці зміни, змушені змінюватися. Якщо вони прилаштовуються – виживають. Якщо не встигають змінюватись, виникає період застою, який, у свою чергу, призводить до занепаду – занепаду особистості, підприємства, суспільства, цивілізації.

Самоуправління – це питання «що змінити в собі». Людина може постійно змінювати одяг, зачіску, місто, навіть країни. Але після всіх цих змін чи залишається

щось, що має змінити стосунки цієї людини з іншими? Ці зміни не забезпечують їй щастя. Людина змінює щось разом з обставинами, але це не завжди спрацьовує.

Цінність людини не така, як цінність речей. Якщо щось не подобається в кімнаті, якийсь предмет можна викинути – стіл, стілець, шафу – і купити новий. Але якщо не подобається якась наймана людина, то її не можна виставити за двері (звільнити) через особисту неприязнь. Людина – не річ! Людина – найцінніший актив будь-якого підприємства, найбільша його цінність.

Керівник має розуміти працю кожної людини у колективі, цінити її особистий внесок у спільну справу. Уміння цінувати інших, цінувати тих, хто працює поряд, обернеться добром для кожного. Лише теплі і дружні стосунки, благословення з боку колег, допомагають плідно і якісно працювати.

Самоменеджмент – це контролювання емоцій, яке допомагає поважати достоїнства людини, з якою доводиться працювати.

Для досконалого управління необхідні сила терпимості, сила тиші, сила любові. Ці сили у кожного всередині, але в щоденних турботах вони заглибилися «на днище». Щоб їх звідти достати, необхідно приділяти час для самого себе, робити паузу, щоб відшукати у собі це «золото». І починати треба з переконання, що всередині це «золото» справді є. Звичайно, щоб його дістати, необхідно «перемити не одну гору піску».

Якщо людина хоче щось нове пожати, треба щось нове посіяти, і починати треба з розуму. Сильні руки, серце, голова – основа позитивного мислення.

Найважливіша функція менеджменту – робити максимально ефективними людські ресурси підприємства чи організації.

Повертаючись до визначення людських ресурсів

необхідно визнати, що вони – це не просто окремо взята людина, це її професійні, інтелектуальні, соціальні, моральні, фізичні і психологічні можливості і здатності, її стосунки, ставлення, поведінка і реальний результат діяльності на підприємстві чи в організації. Усі ці якості потрібно розвивати.

Людей необхідно постійно вчити – підвищувати їхню кваліфікацію відповідно до вимог ринку, на якому діє конкретна фірма, навіть давати розуміння психології цього ринку. Навчати і розвивати необхідно, в першу чергу, сильні сторони людей, і саме в процесі навчання можна отримати не просто знання в необхідній сфері бізнесу, а й практичні навички. Навчання потребують і самі менеджери для підвищення рівня їх професіоналізму. Воно допомагає:

- усвідомити завдання, які постають перед менеджерами;

- виробити конкретні власні підходи для прийняття рішень у бізнесі, починаючи від психологічних аспектів ефективної діяльності і закінчуючи результатами вирішення проблемних ситуацій;

- збільшити темпи росту підприємства.

Унаслідок навчань:

- 1) створюється єдина система роботи;

- 2) зростає показник ефективності роботи персоналу;

- 3) створюється команда односторонців, яка спілкується «однією мовою», і з'являються дієві результати.

Виникає розуміння необхідності щоденного процесу роботи на всіх її етапах, уміння ставити конкретні цілі в процесі роботи, диференціювати завдання за різними групами і залежно від цього виробляти тактику поведінки щодо того чи іншого завдання, і, звичайно, з'являється усвідомлення поняття «команда». Професіоналами можна називати тих, хто володіє не лише теоретичними знаннями з окремих питань, а тих, хто пройшов шлях від рядового

співробітника до менеджера вищої ланки, до керівника, і хто на кожній з позицій успішно займався реалізацією того, чому він щодня навчається сам – практичному досвіду ведення бізнесу.

Успіх – результат низки складових, однією з яких виступає навчання, постійне вдосконалення і розвиток.

Людей необхідно «відчувати». Необхідно визначати і використовувати риси їхнього характеру, як манеру і стиль поведінки, що склалися під впливом життєвих моментів і виховання, і які виражають ставлення людини до навколишнього світу, до інших людей, до самого себе і до своєї справи. Можна сказати, що характер – це особистість для інших, психічна фізіономія; «печатка людини», як казали у давнину.

Необхідно вивчати і на підставі цього формувати думку щодо рис характеру людини з метою використання її достоїнств для підвищення ефективності праці і доцільної діяльності. При цьому слід враховувати, що характер, який сформувався – яскравіший бік індивідуальності. Від нього значною мірою залежить, як поводить себе людина в різних життєвих ситуаціях. Знаючи її характер, можна передбачати, як вона буде поводитися при тих чи інших обставинах і на що здатна.

Водночас характер – це, у порівнянні з іншими, найбільш змінна властивість особистості. Якщо темперамент тісно пов'язаний з природженими особливостями нервової системи, то характер, хоча і залежить якоюсь мірою від них, визначається, насамперед, вихованням. Якщо темперамент сам по собі не може бути поганим або гарним, то стосовно характеру цілком правомірно говорити, що він «гарний», «поганий» або «важкий». Темперамент визначається природними властивостями, а за характер несе відповідальність сама людина.

Характер тісно пов'язаний з усіма боками психічного і соціального життя. Його рисами можуть бути індивідуальні особливості пізнавальних процесів (наприклад, спостережливість, критичність розуму, старанність), почуття, переконання, потреби, інтереси. Найважливіше значення серед них мають особливості волі. Цей бік психіки безпосередньо виражається в діях і вчинках.

Психічні властивості особистості, з яких складається характер і які дають змогу з відомою ймовірністю вгадати поведінку людини за певних умов, називають *рисами характеру*. Мужність, чесність, ініціативність, сумлінність, боягузтво – приклади різних рис характеру. До цієї роботи слід ставитися свідомо і бути цілеспрямованим, враховувати, що значна частина керівників підходить до цього стихійно й інтуїтивно. Внаслідок чого пізнання ними рис характеру та інших особистих якостей не визначається високим рівнем, що може призвести до непорозумінь та бути джерелом низки оман. На практиці це виявляється у вигляді образ, недовіри або підозрілості, підсиленого почуття обурення, роздратування (через нібито підвищену вимогливість керівника), відсутності інтересу до справи, пригніченості, сприйняття роботи як важкого, нескінченного процесу. Причому, не завжди це чітко видно або чітко усвідомлюється. Найчастіше ці стосунки завуальовані, особливо на початковій стадії діяльності керівника. Але все ж таки вони існують і негативно впливають на легкість і природність процесу праці, на всю практичну діяльність людини.

Слід зазначити, що кожна людина в окремих випадках може виявити сміливість, наполегливість, правдивість, відвертість. Але ці окремі прояви ще не є рисами її характеру. Щоб назвати певну людину

правдивою і відвертою, зазначені якості мають бути її властивістю і незмінно виявлятися за відповідних обставин. Якщо ж вчинки людини залежать від зовнішніх обставин, а не стільки від неї самої, то у цьому випадку говорять про безхарактерність людини.

Найважливішими рисами характеру керівника є цілеспрямованість, рішучість, наполегливість, ініціативність. Вони виховуються, насамперед, світоглядом і переконаністю. З твердих переконань народжується ясність цілей, що є необхідною умовою послідовності дій. Люди без твердих переконань ніколи не можуть мати і твердого характеру. Проте світогляд і переконання створюють лише базу, прагнення, тенденції до вироблення визначених рис характеру. Ці тенденції можуть перетворитися на риси характеру лише у тому випадку, якщо людина буде свідомо працювати над самовихованням позитивних і усуненням негативних рис, постійно і неухильно діяти відповідним чином.

Єдиний спосіб зробити себе дисциплінованим – завжди і скрізь діяти дисципліновано. Щоб стати ввічливим, треба постійно поводитися чемно. Мужність формується у процесі здійснення мужніх вчинків, а рисою характеру вона стає тоді, коли такі вчинки перестають бути випадковими у житті людини і перетворюються на звичний для нього образ дій.

Як відомо, характер формується, як правило, до 23–24 років. Проте, немає такого характеру, який не можна було б переробити. Людина завжди повинна вміти керувати собою і своїм характером. При цьому певне значення у становленні або зміні характеру має поведінка осіб, найавторитетніших для даної людини. Часто прикладом для наслідування у підлеглих є менеджер або керівник вищої ланки. А це накладає на останніх певні моральні обов'язки. І ще більшою, іноді вирішальною,

мірою становлення характеру залежить від суспільної думки колективу, стосунків всередині нього, принциповості і чуйності, вимогливості і справедливості, дотримання норм християнської моралі.

Менеджери повинні вивчати і розуміти мотиви й закономірності поведінки людей, жорстко контролювати свою поведінку, підвищувати вимогливість до себе, запобігати можливості виникнення і нагромадження роздратування у колективі, психічній напруженості, внутрішній пригніченості працівників, згладжувати і попереджати можливі передконфліктні ситуації. Досягти цього можна шляхом «вивчення» працівників, мотивів їхньої діяльності і рівня працездатності, ставлення до роботи і стосунків у колективі, прагнень до підвищення рівня, життєвих інтересів і суспільної діяльності.

У ході вивчення характеру працівника рекомендується перевіряти, як він ставиться до довіри керівника. Керівник має виказати працівнику свою довіру і переконати, що цілком йому довіряє. Навіть у сприйнятті цього, виявиться характер працівника і його ставлення до роботи. Оцінювати результати допомоги підлеглих необхідно справедливо. Слід спрямовувати їхні прагнення, розвивати індивідуальні особливості, підтримувати у важкі хвилини, – і в такий спосіб керівник зможе зробити їх своїми союзниками. Вони зможуть максимально виявляти свої здатності, працьовитість.

У підлеглих необхідно виховувати:

1. заповзятість і реалізм, праксеологічну зрілість і моральну стійкість;
2. уміння зосереджуватися, одержувати сильне враження, стабілізувати його, чітко і точно відтворювати і використовувати у своїй діяльності;
3. принциповість;
4. уміння керувати колективом, підсилювати і

розвивати здатність з раціональної організації своєї роботи, і роботи інших, з керівництва ними;

5. дисципліну і працьовитість;

6. витримку і терпимість до індивідуальних особливостей характерів співробітників, за умови, що вони не позначаються на загальних результатах праці;

7. цілеспрямованість;

8. уміння розкривати недоліки, розвивати критику і самокритику, нетерпимість до різних відхилень і слабостей, що несприятливо відбиваються на результатах роботи;

9. взаємну повагу;

10. об'єктивність критеріїв оцінки роботи, неупередженість;

11. ввічливість, привітність, тактовність, людяність, чесність, сумлінність;

12. здатність підтримувати передове, прогресивне.

Керівникові завжди тактовно необхідно з'ясувати можливість виконання підлеглими завдання. Для цього потрібно робити такі дії:

– визначити здібності і бажання підлеглого виконувати дану роботу;

– поділити її на окремі завдання;

– проконтролювати хід її виконання;

– з'єднати в одне ціле результати виконаних завдань.

При цьому рекомендується, ґрунтуючись на відповідях підлеглого і його ставленні до даної роботи, визначити такі його можливості:

1. виконати дану роботу;

2. відповісти за свої дії і дії підлеглих йому осіб, якщо вони спільно працюють над завданням;

3. зрозуміти суть майбутньої роботи і нести за неї відповідальність;

4. контролювати хід її виконання.

У випадку, коли робота не може бути закінчена, необхідно встановити, чи може підлеглий правильно оцінити ступінь її виконання і передбачити остаточні її результати.

Менеджер повинен володіти високою психологічною культурою, яка є невід'ємною частиною загальної культури людини.

Психологічна культура включає три необхідні елементи:

1. Пізнання себе та іншої людини.
2. Уміння спілкуватися з людьми.
3. Регулювати свою поведінку.

Як вже було зазначено у попередніх розділах, успіх будь-якого підприємства на 85% залежить від бажання людей працювати, а також їхніх взаємовідносин і вміння спілкуватися. Тобто у своїй діяльності менеджеру потрібно розбиратися у методах практичної психології та вміти їх використовувати на практиці. Він повинен прийти до розуміння необхідності їх застосування.

Для глибшого розуміння викладеного, виокремимо головні правила:

Правило 1. Питання службової дисципліни вирішувати етично.

Підтримувати службову дисципліну краще за допомогою особистих бесід. Це прямий обов'язок у межах встановлених повноважень. Виконуючи дану роботу, доцільно домагатися їх розумного поєднання. При цьому необхідно пам'ятати, що дисципліна має бути втілена в особі самого керівника. Належна дисципліна можлива лише за таких умов:

- 1.1. Якщо сам керівник будете прикладом дисциплінованості.
- 1.2. Якщо керівник одразу буде вирішувати

питання, викликаючи до себе «порушників» для особистих бесід віч-на-віч, завчасно визначивши мету обговорення; при цьому він намагатиметься ширше використовувати методи переконання і виховання, спрямувавши їх на запобігання повтору подібних дій.

1.3. Будуть зібрані необхідні факти і визначено думку працівника з низки питань обговорюваної проблеми.

1.4. Буде надана можливість працівнику повністю висловитися і самому оцінити свій вчинок.

1.5. З бесіди не буде влаштовано «судилище» або допит.

1.6. Будуть правильно підібрані місце і час майбутньої бесіди.

1.7. Домагання взаємної довіри, з підкресленням необхідності справедливого, чесного і ділового вирішення визначеного питання.

1.8. Підкреслення (діями і вчинками) надзвичайно серйозного ставлення до порушень працівника, і того, що ворогувати абсолютно не потрібно, але й заохочувати такі дії, потурати їм керівник не збирається.

1.9. Записування відповідей працівника – такий спосіб надовго залишить у пам'яті «порушника» дану бесіду.

1.10. Негайне припинення бесіди після досягнення мети.

Керівник має правильно формулювати накази під час бесіди. *При доведенні наказів і розпоряджень до виконавців також необхідно використовувати метод бесіди.* Доцільність такого підходу обумовлена тим, що більшість людей почувають себе враженими, коли їм у досить певній формі вказують, що і як вони повинні зробити, навіть якщо це для них абсолютно необхідно. Поряд із цим лише деякі обурюються, коли починається розмова про те, як вони справилися зі своїм завданням. У

зв'язку з цим, доводячи завдання до виконавців, потрібно прагнути до оптимального поєднання вимогливості і демократичності. Кращим достоїнством керівника за таких умов виступатиме вміння викликати підлеглого на розмову. Шляхом спрямування бесіди, уміло впливаючи на співробітника, керівник має проводити принципову лінію, долати неправильні судження – не амбітно, не вдаючись до крайнощів, не сварячись і не налаштовуючи співробітника проти себе, – переборюючи сухість і різкість у ставленні. При цьому необхідно враховувати, що найкраще ціль досягається при взаємному обміні думками. Виконуючи дану роботу, рекомендується дотримуватись таких правил:

1. Чітко пояснити завдання, яке підлягає виконанню, і довідатися думку співробітника щодо можливостей і терміну його виконання.

2. На запитання працівника надати чіткі відповіді і, у разі потреби, показати, як краще і доцільніше виконати поставлене завдання.

3. У ході бесіди пояснити терміни, які призначені для використання при виконанні даного завдання, переконати в їх реальності.

4. Вказати на необхідності інформування керівництва щодо ходу виконання завдання. Визначити, чи є у працівника запитання, що стосуються даного завдання або процесу його виконання.

5. Наприкінці бесіди попросити працівника коротко повторити вказівки цілком або, наприклад, з моменту з'ясування того, з чого він збирається почати або хто краще зміг би справитися з цим завданням.

Після того як завдання доведене до працівника, керівник повинен створити найкращі умови для його своєчасного і якісного виконання, виявивши тим самим довіру до здібностей, уміння і працьовитості підлеглого.

Необхідно прагнути, щоб бесіди допомагали

вирішенню спеціальних проблем.

Спеціальні проблеми іноді можуть сприйматися керівником як щось віддалене від основного завдання – виконання роботи в термін. Дрібні невідкладні питання виникають постійно і забирають багато часу й уваги.

Виконувана робота передбачає процедуру вирішення наступних спеціальних проблем:

- службової дисципліни;
- безпосереднього розпорядництва;
- проведення навчальних та інструктивних нарад;
- висування і переміщення працівників;
- пониження і звільнення;
- аналіз плинності кадрів;
- аналіз підготовки нових кадрів;
- поліпшення кооперації праці тощо.

При цьому необхідно правильно використовувати техніку особистих бесід, дотримуючись так званої техніки управлінської безпеки.

На практиці керівник працює з усім комплексом існуючих функцій, але на кожному рівні домінує одна з них, – і увага керівника зосереджується на вирішенні визначеного кола спеціальних проблем.

Саме ці спеціальні проблеми і складають те головне, що виправдовує існування керівної посади. Вся робота, за яку відповідає керівник – її якість і кількість – безпосередньо залежать від правильного вирішення таких проблем, морального стану підлеглих, а отже, відображається на продуктивності праці.

Правило 2. Бесіди, пов'язані з висуванням і перестановкою кадрів, необхідно погоджувати.

Зацікавлену людину потрібно надихати на прагнення отримати наступне підвищення, а не примушувати її почуватися вдячною за зроблене просування.

Під час бесіди з підлеглими по питанню висування

або підвищення категорії рекомендується дотримуватись таких правил:

2.1. Не потрібно обирати позу і дії заступництва.

2.2. Не потрібно намагатися створити враження щедрості або «панскість» – потрібно керуватися лише об'єктивністю та реальним станом справ.

2.3. Бути скромними і стриманими.

2.4. Не приписувати заслуг, навіть якщо розвиток здібностей працівника відбувався за сприяння керівника.

2.5. Дозволити працівнику самому відчутти досягнуті успіхи у роботі і підвищення його на посаді.

2.6. Не нагадувати працівнику про переваги і блага, пов'язані з новою посадою. При незначному підвищенні – не робити з цього «визначної події».

2.7. Окреслити перед працівником перспективи і можливості, що відкриваються, у зв'язку із просуванням по службі. У такому напрямку потрібно спрямовувати й інформувати його подальшу діяльність.

2.8. Ніколи не висувати некомпетентну людину на керівну посаду. За будь-якої підтримки навіть не намагатися висунути людину не за заслуги і ділові якості. Це призведе до підриву авторитету керівника і втрати довіри з боку підлеглих. У виключному випадку можна зробити його самостійним працівником, не наділяючи жодними владними повноваженнями.

При виконанні цих правил необхідно, щоб дії були спрямовані на подальше зміцнення і розвиток загальної системи управління, часткою якої є кожен – і керівник, і працівник.

На підприємстві, в установі чи організації у будь-якого працівника може бути не лише перспектива отримати підвищення, а й, на жаль, і пониження. Для *пониження працівника на посаді*, також застосовується *метод бесід*.

При цьому потрібно пам'ятати, що пониження на посаді нездібного працівника може зміцнити становище керівника у колективі. І, навпаки, неправильний підхід до вирішення подібних питань може значно погіршити, навіть зіпсувати, репутацію керівника.

У разі виявлення перших симптомів незадовільної роботи працівника у колективі, потрібно провести з ним індивідуальну бесіду. Це необхідно зробити без свідків і сторонніх осіб, бажано, у кабінеті керівника. При цьому, працівника необхідно попередити, що розмова відбуватиметься суто між ним і керівником, і не набуде поширення поза межами кабінету.

У ході бесіди керівнику необхідно:

1. Вказати на результати роботи працівника, проаналізувати його діяльність за певний період.

2. Зв'язати загальні результати діяльності структурного підрозділу, очолюваного керівником, з мірою участі конкретного працівника. Визначити та конкретно вказати на недоліки останнього.

3. Навчити працівника виправляти окреслені недоліки.

4. У випадку виявлення грубих порушень і відхилень – визначити терміни їх усунення. Забезпечити постійний моніторинг роботи цього працівника.

5. Якщо працівник не спрямовуватиме зусиль на виправлення своїх дій, результати його роботи варто обговорити в колективі, на його робочому місці. Акцент має бути зроблений на виховному впливі колективу.

6. Проводячи оцінку роботи працівника, керівник має бути справедливим, наполегливим, об'єктивним. В іншому випадку працівник може прибігти до запевняння колег у несправедливості вимог, що висуваються до нього. Тобто буде нанесений збиток авторитету керівника.

Крайні заходи можна вживати лише у виняткових

випадках. Ймовірно, що після обговорення, працівник виправиться, буде працювати більш сумлінно і цілеспрямовано.

Проведення *бесіди, пов'язаної зі звільненням працівника*, також вимагає ретельної підготовки.

Проводячи останню бесіду з працівником, що планує залишити підприємство, керівнику рекомендується встановити причину, що обумовила підвищення показника плинності кадрів. Також рекомендовано виявити ймовірність можливих помилок і недоліків керівника, що помітні співробітникам та іншому персоналу. Виконуючи цю роботу, не потрібно очікувати, що на прямі запитання будуть одержані прямі відповіді. Важлива ретельна тривала підготовка до гарної завершальної бесіди. При цьому завдання керівника від початку зводиться до того, щоб серед усіх пояснень причин, що спонукали працівника перейти на інше підприємство, знайти шляхи для поліпшення роботи на власному підприємстві. Якщо співрозмовник відмовляється розкрити причини, що спонукали його змінити місце роботи, можливо, це обумовлено стилем і методами управління керівника, застосовуваними ним способами і діями. Мистецтво керівника – уміння довідатися думку працівника щодо стилю роботи, недоглядів тощо.

Ефективний засіб проведення такої роботи – попередня підготовка списку питань для бесіди. За основу можна брати деякі розбіжності, що мали місце останнім часом. Незалежно від того, чи будуть отримані відповіді на поставлені запитання, керівник має постаратися, щоб такий працівник поміркував над питаннями стосунків у колективі, на підприємстві, надав їм характеристику.

Таку бесіду найкраще проводити в останній день роботи працівника в ранкові години, після його розмови з колегами і друзями, але перед одержанням трудової

книжки.

Для проведення такої бесіди керівник має налаштуватися на дружній тон, під час неї – поводитися невимушено. Таку атмосферу потрібно забезпечити і працівнику. Ставлячи навідні, ретельно продумані запитання, поступово підійти до основного. Таким запитанням може бути:

1. «Якби керівник почав дії, спрямовані на попередження рішення про звільнення, як би ви до цього віднеслися і з чого треба було б почати?»

2. «Що, на вашу думку, необхідно зробити, щоб ви залишилися працювати, або хто зможе замінити вас?»

3. «Що ви вважаєте найважливішим у своїй роботі? Яку пораду ви б дали своєму спадкоємцю?»

Правило 3. Встановлювати нормальні стосунки з новим співробітником шляхом бесіди.

Для цього рекомендується *встановити правильні стосунки з новим співробітником одразу ж після прийому його на роботу.*

Рекомендується провести з ним ґрунтовну бесіду незалежно від того, чи розмовляли з ним раніше. Для цього потрібно:

3.1. Привітати працівника з початком роботи на новому підприємстві.

3.2. Ознайомити його з обстановкою і діючим порядком.

3.3. Детально розкрити вимоги, що висувуються до працівника.

3.4. Визначити можливі труднощі й ускладнення, що можуть виникнути в процесі його трудової діяльності.

У день, коли працівник розпочне виконувати свої безпосередні обов'язки, з першої ж зустрічі з ним на робочому місці керівник повинен додержуватися правил загальної етики, вимог ввічливого і тактовного ставлення.

Керівник – працівнику:

- має розповісти про підприємство, його історію;
- показати цех, ділянку, місце, де він має працювати;
- познайомити з колегами по роботі;
- пояснити покладені на нього обов'язки, суть майбутньої роботи та її умови;
- пояснити роль і місце працівника при виконанні загальних завдань, покладених на підприємство;
- дати відповіді на питання і неясності, які виникають.

Якщо керівник не може зробити дані заходи самостійно через низку об'єктивних причин, він має доручити їх виконання заступнику. Бажано, щоб керівник знайшов час на переговори з новим працівником, навіть пізніше.

Новому співробітнику мають бути детально викладені вимоги, запропоновані як виконавцю даної роботи. Найкраще це робити спільно шляхом детального розгляду усіх аспектів роботи, їхніх особливостей і специфіки. Потрібно визначити коло посадових осіб, які зможуть, у разі виникнення потреби, надавати роз'яснення з даної роботи. Необхідно уточнити специфічні особливості та вимоги щодо роботи, форми і системи звітів.

Нового співробітника потрібно ознайомити з атмосферою, що панує в організації. При цьому викласти реальний стан справ, висвітлити взаємини між співробітниками (а не представляти все в «рожевих відтінках»).

Нового співробітника слід попередити про труднощі, з якими доведеться зустрітися в процесі роботи. Це важливо, особливо якщо співробітник, приступивши до роботи на новому підприємстві, частково змінює напрям і

рід діяльності.

Керівник має попередити про помилки, які найчастіше виникають, і відзначити, які дії необхідно вжити щодо запобігання їхньому виникненню і за якими ознаками їх можна визначити.

У випадку майбутнього контакту працівника з людьми, які мають складний характер, необхідно підказати, як краще з ними порозумітися. Варто розкрити їхні кращі якості, ставлення до роботи, рівень знань і кваліфікацію.

Для створення дружного і працездатного колективу також використовується метод бесіди. Безпосередні бесіди, що мають особистісну спрямованість, є одним із кращих способів підвищення загальної результативності, ефективності роботи, якості її елементів, удосконалення працівників, створення дружнього і працездатного колективу. Індивідуальні цілеспрямовані бесіди потрібно проводити у відповідності до вищевикладених правил для того, щоб кожен міг чітко визначити своє місце у колективі, можливі перспективи і тощо.

У колективі має бути створена атмосфера доброзичливості, довіри, взаємної поваги, щирого ставлення один до одного, дружби, взаємодопомоги, працездатності. Вирішальним чинником успішної життєдіяльності колективу є здоровий психологічний клімат. Потрібно розвивати атмосферу взаємного розуміння, товарищескості, шанобливості, принциповості, відповідальності, високої внутрішньої дисципліни – підвищувати ефективність всієї колективної діяльності. Не можна ані абсолютизувати, ані ігнорувати міжособистісні, неофіційні, неділові взаємини, симпатії й антипатії. Стосунки колег мають спрямовуватися з дотриманням чіткої субординації – заснованої на заслуженому авторитеті керівника, його високих моральних якостях.

Потрібно формувати почуття дружби, чесності, правдивості, здатності до критики і самокритики. Зазначимо, що егоїзм, як і самовідданість, за визначених обставин – необхідна форма самоствердження індивідів. Справжні керівники у своїх повинні:

- дедалі більше розкривати розумовий потенціал людей-працівників;

- сприяти підвищенню їх активності й ініціативності;

- формувати свідоме, відповідальне ставлення до праці, до стану справ як на рівні підприємства, так і на рівні країни.

Керівник має прагнути постійного гармонійного поєднання інтересів і прав кожної людини з інтересами і правами колективу, суспільства, держави. І це становить сутність одного з найскладніших завдань, яке потрібно виконувати для того, щоб кожна людина якнайповніше і з користю змогла б розкритися, виявивши все добре, закладене в ній природою. Потрібно методично доводити до свідомості співробітників, що успіх кожного на своєму робочому місці забезпечуватиме в кінцевому підсумку успіх всього колективу. Необхідно розвивати справді гармонійні стосунки і домагатися міцної єдності.

Звичайно, існують шляхи вдосконалення методів проведення бесід, які суттєво допомагають у вирішенні проблем управлінської діяльності. Технічні способи проведення бесід рекомендується детально вивчати й аналізувати з метою подальшого їх удосконалення. Для цього доцільно об'єктивно визначити уміння керівника, як гарного співрозмовника, уважно слухати колегу, творчо обмірковувати конкретні заходи і чітко виражати власні думки. Знання і практичне застосування кращих технічних прийомів проведення ділових бесід нестимуть значну користь при вирішенні будь-яких завдань, пов'язаних з

управлінням, допомагатимуть зорганізувати дружній колектив і злагоджену роботу у ньому.

Керівник має чітко визначати, – що являє собою індивід із його психікою в соціальному середовищі [5, 6]. Насамперед, це продукт цього середовища. Воно оточує його з дня його появи на світ і побічно впливає, навіть починаючи ще з раннього періоду, – через організми його батьків. Через виховання воно визначає його практичне пізнавальне ставлення до життя. Положення, яке індивідуум займає у цьому середовищі, обумовлює його матеріальні й ідейні інтереси, дає йому готові форми мислення, як знаряддя й опору в його діяльності.

Найпотужніші і найяскравіші індивідуальності – це ті, в яких поєднуються багато соціальних впливів, що найповніше відображають у собі життя соціального цілого. У них зв'язок індивіда із соціальним середовищем особливо глибокий і тісний. У такий спосіб, індивідуальна психіка, з якої випливають психологічні методи впливу, є раніше виробленою об'єктивним і соціальним середовищем, і залежить від нього як похідна функція.

Визначимо *шляхи вдосконалення методів проведення бесід:*

1. *Форми і методи проведення бесід потрібно удосконалювати незалежно від того, чи проводяться вони для заслуховування простого усного повідомлення людини або з метою підбору потрібного, кваліфікованого виконавця певної роботи.*

При цьому необхідно враховувати, що кожна вдала бесіда, тобто кожне особисте ефективне спілкування з обміну інформацією, проводиться з дотриманням певних правил.

1.1. *Визначення конкретних завдань.*

Виходить потрібно з того, що кінцева мета будь-якої бесіди спрямована на одержання інформації, що є основою

рішення. Поряд із цим у ході бесіди досягаються і другорядні задачі, що полягають у перевірці того, що співрозмовник може і хоче надати і надає потрібну інформацію. Важливе значення мають цілеспрямованість і правильна послідовність визначення завдань, для чого рекомендується встановити:

- достатність рівня кваліфікації працівника;
- можливість виконання працівником визначеної роботи за наявних умов;
- ймовірність використання праці іншого, здібнішого працівника на даній ділянці – з переліку осіб з якими проходились бесіди.

У випадку, якщо під час бесіди з працівником з'ясувалася недостатня його кваліфікація, – бесіду слід припиняти і не намагатися з'ясувати інші аспекти – дарма не витратити часу.

1.2. Планування бесіди.

Спочатку має бути складений, уважно проаналізований і осмислений попередній план проведення бесіди. При цьому необхідно враховувати відомі цілі і порядок, якого варто дотримуватись під час бесіди, – відтак, необхідно визначити найприйнятніші методи бесіди і міру використання кожного з них. Доцільно обрати один із трьох методів проведення бесід, причому найкраще виходити з їхньої прийнятності за конкретних умов, а саме:

1. метод регламентованої бесіди за визначеним зразком;
2. метод цілеспрямованої бесіди із взаємним обміном інформацією;
3. метод вільної бесіди.

Метод регламентованої бесіди за визначеним зразком полягає у тому, що бесіда проходить з суворим дотриманням правил. Такий метод дає кращі результати

при його використанні як для досягнення першої мети (тобто визначення достатності рівня кваліфікації працівника), так і для одержання від своїх підлеглих поточних результатів, необхідних у повсякденній практиці.

У першому випадку, проведення бесіди рекомендується розпочинати з простого складання переліку питань, що підлягають з'ясуванню. Перевага методу: відповіді і реакцію працівника можна одержати негайно – без відповідної підготовки й осмислення, – та визначити ступінь володіння професійною майстерністю, спеціальністю. Підсумок бесіди має показати, чи розуміється працівник на поставлених запитаннях, чи надає розумні обґрунтовані відповіді, користуючись потрібною термінологією, або ж навпаки.

В іншому випадку, використовуючи цей метод для одержання від своїх підлеглих зведень, необхідних у повсякденній роботі, кращі результати будуть досягнуті за умови використання стандартного контрольного переліку запитань.

Метод цілеспрямованої бесіди із взаємним обміном інформацією є найкращим засобом для досягнення другої мети (тобто визначення можливості виконання працівником визначеної роботи за наявних умов). Він полягає у тому, що претендент готовий працювати, докладаючи зусиль, за існуючих умов навчання та виховання кадрів.

Використовуючи метод цілеспрямованої бесіди, рекомендується аргументувати, логічно обґрунтовувати переконання і роз'яснення, використовувати раціональні логічні доводи з метою подолання суб'єктивної, часом перекрученої чи невірної, концепції співрозмовника з обговорюваного питання. Критику помилкових поглядів, установок і слабостей співрозмовника слід проводити делікатно, тактовно, обережно, доброзичливо, без жодного

прояву дискримінації і менторства. Працівнику якнайдетальніше пояснюється характер роботи, повідомляються надані права і блага, якими він користуватиметься, і умови праці. Також подається сприятлива, оптимістична перспектива, даються конкретні рекомендації, які варто засвоїти і точно їх виконувати.

Для успішного застосування розглянутого методу потрібно розуміння того факту, що працівник у ході бесіди повинен одержати не тільки повні відповіді на усі свої запитання, а й додаткову інформацію щодо майбутнього. Виходячи з цього, рекомендується заздалегідь підготувати відповіді на всі передбачувані питання щодо роботи та умов праці (наприклад, специфічні особливості роботи, докладний її опис, вимоги, висунуті щодо кваліфікації, особистих якостей, освіти тощо).

Метод вільної бесіди рекомендується використовувати для досягненні третьої мети (тобто визначення ймовірності використання праці іншого, здібнішого працівника на даній ділянці – з переліку осіб з якими проводились бесіди), так і для багатьох випадків повсякденної практики управління, зокрема, коли йдеться про дисципліну або встановлення правильного ставлення до роботи.

У першому випадку, для досягнення поставленої мети іноді виявляється недостатньо інформації, одержаної в якості відповідей на поставлені запитання. В такому разі необхідно переконатися в умінні працівника мислити логічно, самостійно і надавати відповіді на запитання ще до того, як вони будуть поставлені. Для цього працівника слід викликати на відвертість і прислухатися до його слів. Його дії, слова, поведінка, жести, інтонації, вираз обличчя або посмішки підкажуть ставлення працівника до даної роботи і дійсні його інтереси.

У другому випадку рекомендується також ретельно

продумати запитання і визначити стиль ведення бесіди, намагаючись передбачати запитання, що можуть бути поставлені співрозмовником, – і заздалегідь, письмово, підготуватися до відповідей на них. Потрібно зважати, що зміст отриманої інформації буде залежати від правильності і цілеспрямованості запитань, що ставляться, – їх завчасна підготовка допоможе уникнути непевності в процесі бесіди, а у моменти продумування і формулювання питань не загрожуватимуть непередбачені паузи мовчання.

Бесіду розпочинають з незначних запитань, що формулюють і задають по ходу розмови. Такий метод ведення бесіди доцільно використовувати і з тими працівниками, які звільняються. При цьому можна одержати важливу для управління інформацію, – яку не можна одержати за жодного іншого виду бесіди.

У зв'язку з цим, мета діяльності керівника полягає у вивченні і свідомому застосуванні запитань до будь-яких випадків проведення бесід, що дасть змогу значно підвищити їх ефективність і скоротити час проведення. Завдання полягає у тому, щоб заздалегідь визначити і виявити потрібні факти, організувати їх швидко і вміло, оцінити їх за достоїнством і вчасно припинити бесіду після одержання потрібних зведень. Це можливо лише в ході продуманої бесіди.

Професійний підхід до проведення цілеспрямованої бесіди забезпечить одержання необхідних зведень, і з урахуванням всієї сукупності обставин, дозволить відшукати оптимальне рішення.

У підприємницькій діяльності необхідно виходити з того, що ефективна бесіда є випробуванним методом обміну інформацією, необхідною для роботи, і до того ж найпростішим, доступним і результативним з усіх відомих методів. Вона є корисною обом співрозмовникам, допомагає встановити взаємну довіру у будь-якій

обстановці, підвищує ділові якості як менеджерів, так і рядових виконавців.

Закордонні фахівці з управління вважають, що *бесіду можна визнавати економічно ефективною, якщо вона є засобом одержання, а не видачі інформації, її перевірки й обміну нею і використовується для розподілу і закріплення обов'язків при виконанні визначених завдань.*

2. Робота припускає собою частину загальної процедури планування бесіди, а саме, розподіл часу залежно від значення, яке надається окремим аспектам бесіди. Тому *потрібно вивільняти час, необхідний для досягнення мети бесіди.*

При цьому необхідно прагнути до того, щоб правильно визначати час, потрібний для досягнення наміченої мети.

Керівник має планувати свій час з метою найоптимальнішого й найефективнішого його використання. Співрозмовнику слід надати таку саму можливість, завчасно повідомивши його щодо мети бесіди. Вірне, точне і чітке визначення мети бесіди, кількості необхідного для цього часу має стати гарною звичкою. Рекомендується паралельно до цього часу спланувати ще якусь важливу роботу. Це дасть змогу використати резерв часу на випадок, якщо бесіда закінчиться раніше планованого терміну, і частина часу залишиться невикористаною, а також якщо працівник, якого запросили до розмови, не з'явиться вчасно. Для визначення часу майбутньої бесіди слід:

- перевірити власний розклад;
- визначити, чи не призначені на цей же час інші зустрічі чи наради у вищого керівництва;
- визначити оптимальність обраного часу і часу працівника.

Якщо вбачається, що до кінця робочого часу від

моменту початку бесіди залишається 10–15 хв., її не слід розпочинати. Бесіда може не дати потрібних результатів. Адже у працівника можуть бути свої плани, зустрічі тощо; він буде спізнюватися, нервувати, і визначена мета не буде досягнута. Крім того, позитивно відобразиться на результаті розмови можливість максимально використовувати інтереси та цілі самого працівника.

3. Місце проведення бесіди обирати з урахуванням його впливу на наслідки.

Для отримання якомога більшої користі від бесіди, потрібно уміло використовувати наявні можливості. Необхідно враховувати, наприклад, якщо йтиметься про найм працівника, кращим місцем для проведення бесіди буде робоче місце керівника. Якщо для бесіди доведеться виїжджати до інших населених пунктів, такі зустрічі можна влаштовувати або скасовувати залежно від наявності належного приміщення; при цьому потрібно прагнути до створення спокійної обстановки, зручної і простої. Також потрібно визначити забезпеченість даної місцевості транспортним сполученням.

Якщо ж потрібно провести звичайну бесіду зі своїм підлеглим – кращим місцем буде знайома обстановка, де можна триматися невимушено. Проте, незалежно від цього, потрібно намагатися передбачити й осмислити психологічні моменти майбутньої бесіди.

Обране місце може виявитися не найзручнішим для щирої, відвертої розмови з працівником. Так, робоче місце керівника може асоціюватися у працівника з авторитарними методами управління, навіть якщо керівник ними і не користується. В такій обстановці працівник почуватиметься насторожено, відчуватиме певну напруженість і підсвідомий тиск, що не залишить його до самого завершення бесіди.

Кращим місцем для такої бесіди є робоче місце

працівника. Там він стає більше схильним до одкровення, відчуває себе впевненіше і майже невимушено.

Керівник має поступатися своїми зручностями заради досягнення значних результатів, одержання необхідної управлінської інформації. Так, якщо співрозмовник працює у великій кімнаті або залі, потрібно йти до його робочого місця, просити висловити свою думку у присутності колег – це зміцнюватиме його авторитет і престиж. Проте у разі, якщо працівник не спрацьовується з колегами, відчуває ворожість, відчуження, – він не вестиме відверту бесіду в присутності «сторонніх осіб». Ви не досягнете наміченої мети, час буде втрачений, а – даремними.

Працівників потрібно вивчати, і для проведення бесіди правильно обирати місце – з урахуванням впливу на наслідки.

4. Взаємну довіру потрібно оптимізувати.

Перші хвилини зустрічі задають тон всій подальшій бесіді незалежно від того, робиться це свідомо чи випадково. У зв'язку з цим необхідно обміркувати, як краще використовувати ці хвилини для створення невимушеної обстановки – це дасть змогу значно скоротити час бесіди і підвищити її результативність.

Перш ніж почати бесіду, і керівнику, і працівнику варто трохи «охолонуть» і знайти спільну мову, забезпечити психологічну сумісність. Для початку рекомендується обмінятися кількома люб'язними фразами, навіть якщо співрозмовник – стороння людина. Взагалі слід триматися по-діловому, пунктуально і дружелюбно. «Хто хоче мати друзів, той і сам повинен бути дружелюбним; і буває друг ближчий за брата» [3].

Кожного разу при проведенні ділової бесіди рекомендується віднаходити кращий, оригінальніший спосіб початку бесіди – привернути співрозмовника до

себе, по-дружньому вітати його. Це дає змогу усунути попередню натягнутість, знизити психологічний бар'єр несумісності. Як свідчить практика, виконання таких дій має важливе і беззаперечне значення. У стосунках потрібно завжди бути природнім і чесним, привітним, ввічливим і доброзичливим.

За будь-яких умов потрібно дотримуватись основного напрямку, який веде до наміченої мети. Початок реалізації планів і дій керівника є наслідком попереднього періоду створення атмосфери взаємної довіри, коли він сам зорієнтувався і підготував до взаємного співробітництва свого співрозмовника. При виконанні цієї роботи, від початку до кінця бесіди:

- не потрібно зайво витратити час на виклад один одному прописних істин;

- не вимовляти жагучих слів про важливість того, що слід зробити, а відразу переходити до справи;

- витримувати послідовність продуманої і наміченої системи дій і порядку;

- не намагатися раптово змінити мету, – продуману і поставлену раніше, – не повідомивши про це співрозмовника;

- слідувати за логікою заздалегідь осмислених дій;

- переходити до нового (іншого) питання або дії лише після того, як закінчите з попереднім (попередньою);

- максимально використовувати вироблені звички;

- уважно слухати і чітко виражати власні думки.

Завжди потрібно вслухуватися у зміст слів співрозмовника, обмірковувати й аналізувати їх. Адже людина може слухати і не чути того, що говорить її співрозмовник (якщо його думки зайняті іншим). Потрібно розвивати увагу як вибірккову спрямованість і зосередженість психічної діяльності на співрозмовника, його слова, думки, дії. Не допускати жодного упередження

щодо інформації, яка повідомляється.

Свідомо і ясно потрібно сприймати лише те, що дійсно є важливим і безпосередньо пов'язаним із зовнішньою або внутрішньою діяльністю. В ході розмови слід налаштовувати себе так, начебто ідеї та думки співрозмовника є самими геніальними, обумовлені всім його розвитком і рівнем кваліфікації, результатом усього його життя, установок, прагнень, досвіду і світогляду. Прагнучи пізнати і застосувати його думки, дії і вчинки у діяльності підприємства, колективу, їх слід аналізувати й осмислювати.

Пояснення викладати виразно. Не ускладнювати передачу інформації співрозмовнику заплутаними виразами і формулюваннями. Користуватися чіткими і простими виразами. Враховувати інтенсивність, контрастність і послідовність впливу на психіку співрозмовника різних виразів, порівнянь. Підвищувати його пізнавальну діяльність. Домагатися взаєморозуміння. Переконуватись, що всі пояснення зрозумілі.

Запитання мають бути сформульовані так, щоб забезпечити одержання додаткової інформації – свіжих, нових ідей і фактів, а не давно відомих істин. Правильно порушити питання – не менше мистецтво, аніж дати на нього відповідь. Намагатися уникати таких запитань, відповіді на які будуть однозначними – «так» або «ні». Найкраще починати запитання словами: «як ви думаєте», «хто», «де», «що», «коли», «чому», «від чого», «як» тощо. Такі запитання будуть спонукати співрозмовника висловлювати свою думку, розкриваючи явище, або давати якусь пораду. Вони вимагають фактів, їх осмислення й інтерпретації, забезпечують інтенсивний розумовий процес і відповідну реакцію слухача, забезпечують одержання додаткової інформації.

Такі питання варто ставити лише у випадку

впевненості, що співрозмовник зможе на них відповісти; в іншому випадку їх слід уникати. Також слід уникати питань із подвійним змістом. Використовуючи метод навідних запитань, – тобто питань, що підказують бажані відповіді, – потрібно враховувати і пам'ятати про обмеженість одержання належної інформації. Виходити слід із того, що слабкості людей спонукають давати відповіді, яких від них чекають. Одержавши самий незначний натяк, вони мобілізують усю свою енергію, щоб відповісти так, як це сподобається.

У процесі бесіди, в ході досягнення певних результатів, слід варіювати запитаннями, прагнучи максимально досягти наміченої мети. При цьому, якщо з'явиться ідея, що є цілком реальною і буде сприяти вирішенню даної проблеми, але необхідно одержати додаткові консультації з даного приводу у висококваліфікованого фахівця, бесіду слід розпочинати з постановки загального питання.

Потрібно переконатися у компетенції співрозмовника, – чи він ясно і чітко розуміє окреслену проблему, – а вже потім переходити до конкретних приватних питань. Намагатися у найкоротший час одержати необхідний обсяг потрібної інформації. Обґрунтовувати реальність достатньою кількістю фактів і підтверджень.

Бесіда закінчується постановкою загального питання, що розкриває можливість перевірки і впровадження пропозиції або ідеї.

Виконання зазначених дій дозволить одержати в результаті бесіди план вирішення основного завдання від початку і до кінця.

5. Бути завжди на висоті становища.

Завжди потрібно намагатися створити ідеальну атмосферу доброзичливості і дружелюбності – без

усіляких натягнутих моментів, що ускладнюють її. Для цього слід створювати враження і виробляти стиль дружелюбно налаштованої ділової людини, вбачаючи таке ж прагнення і з боку співрозмовника. Докладати максимум зусиль, щоб бути приємним, завоювати прихильність співрозмовника, якщо це, звичайно, не суперечить і не заважає досягненню визначених цілей. Але водночас, залишатися реалістом.

5.1. Бути твердим, але завжди справедливим.

Часто, в результаті виконання покладених функцій, керівник повинен бути суворим, іноді обставини можуть змусити бути навіть різким. Якщо підлеглий припуститься помилки і керівник викликатиме його для бесіди, останній не буде очікувати, що вона буде приємною. Адже знатиме, що керівник буде поводитися статично; проте буде сподіватися, що дії і рішення керівництва будуть справедливі. У цих питаннях керівник повинен намагатися бути завжди на висоті становища.

Для проведення такої бесіди заздалегідь мають бути зібрані усі доступні факти про діяльність цього працівника. Інформаційною базою може також виступити думка його безпосереднього керівника.

Потрібно запропонувати працівнику дати пояснення щодо виявлених недоліків; уважно вислухати пояснення причин недостатньо ефективної і якісної роботи. Лише після цього об'єктивно оцінити його діяльність. На підставі одержаної інформації вжити відповідні заходи, розглянувши недогляд у роботі і спрямувавши його на правильний шлях. Отже, з'ясувавши причини незадовільної роботи, вживати заходи щодо її поліпшення і підвищення якості.

5.2. Одержану інформацію слід фіксувати у формі, придатній для подальшого використання.

Кожна цілеспрямована бесіда може дати зведення,

що необхідні для ухвалення рішення і відповідної дії. Завдання цієї роботи полягає у тому, щоб, виявивши факти й оцінивши їхню потребу для подальшої роботи, організувати їх швидкий і вмільний збір і зафіксувати одержану інформацію у придатній для подальшого використання формі. При цьому рекомендується (за наявності можливості) зробити повні записи з метою збереження неперекрученої інформації і фіксування вражень, отриманих під час бесіди, або ж застосовувати систему символів. І лише у виняткових випадках можна тримати весь перебіг бесіди у голові. При цьому все-таки необхідно відразу ж після бесіди зафіксувати на папері її зміст, записавши якомога повніше відповіді співрозмовника, і давши оцінку його поведінці під час цих відповідей. Для цього варто запланувати час для підведення підсумків і фіксації отриманої інформації після кожної бесіди. Досвід показує, що подібна практика допомагає набагато краще розуміти причини незадовільної роботи і вживати відповідні заходи для їх усунення, для цілей раціоналізації й удосконалювання трудового процесу.

6. Бесіду слід припинити одразу після досягнення наміченої мети.

Після одержання потрібних зведень відразу ж слід визначитись із заходами і розробити систему припинення бесіди. Необхідність цього обумовлена тим, що деякі працівники, переборюючи свою стриманість і довірившись керівнику, не можуть зупинитися; і якщо їм надати таку можливість, то бесіди можуть тягнутися до нескінченності. Припинити таку бесіду, не зачепивши самолюбства людини, завжди не просто.

Потрібно, в обопільних інтересах, віднайти тактовний привід для завершення бесіди. Це дозволить мінімізувати витрати часу. У разі, якщо розмова

відбувається у приміщенні, де працює співрозмовник, завершити розмову значно легше. У зручний момент можна подякувати за розмову, попрощатися і залишити кабінет. Якщо бесіда відбувається у кабінеті керівника, для прискорення завершення бесіди дозволяється, дуже тактовно, послатися на наявну термінову роботу, залишаючи співрозмовнику враження, що ви хочете його вислухати, незабаром знову з ним зустрінетеся і, що завжди готові вислухати його. Найефективнішим шляхом до припинення бесіди є подяка співрозмовнику за допомогу, приділений час, виявлений інтерес тощо.

Припиняючи розмову, потрібно пояснити співрозмовнику подальші дії і вчинки. Слід спробувати почати діяти, демонструючи, що отримані зведення будуть негайно використані. Якщо бесіда не дала очікуваних результатів, рекомендовано запропонувати співрозмовнику ще раз осмислити обговорювані питання і передбачувані дії. Поряд із цим, можна його попросити зробити певні конкретні дії щодо вказаного. Або ж, завчасно, спільно з помічником розробити заходи щодо часу і методів припинення розмови.

Потрібно зробити критичний аналіз поведінки, що була притаманна керівнику, як співрозмовнику, під час бесіди. Це дасть змогу об'єктивно оцінити й іншого співрозмовника, намагаючись знайти помилки і недоліки першого. Розгляд рекомендовано проводити згідно такого плану запитань:

1. Чи чітко були сформульовані запитання керівником? Чи не виступили нечіткі відповіді працівника наслідком нечітко сформульованих керівником запитань?

2. Чи не було випущено з уваги щось важливе, що потрібно було повідомити співрозмовнику? У випадку виявлення упущень, проаналізувати, як могли б вони вплинути на відповіді працівника.

3. Чи результативними були намагання одержати задовільну відповідь на будь-яке питання? Чи можливо було застосувати інший метод для одержання відповіді?

4. Чи повідомив працівник про істинний стан справ, або намагався сказати те, що хотів почути керівник? Чи не підказав йому керівник «потрібні» відповіді, ставлячи навідні запитання?

5. Чи залишився працівник задоволений бесідою? Яке у нього залишилося враження про керівника?

6. Чи могла мати бесіда відвертіший характер і мати більшу результативність за умов її проведення в іншому місці? Які недоліки мали місце, і як їх врахувати в майбутньому?

7. Чи чітко була доведена до співрозмовника мета бесіди?

8. Чи був керівник уважним і цілеспрямованим? Чи були дії і вчинки логічно витримані і чи відповідали вони наміченому плану? Чи була дотримана основна лінія бесіди, чи не було розосередженості? Чи не сприймав керівник у ході бесіди зайву, непотрібну інформацію (якщо так, скільки було витрачено часу на це)?

9. Чи не виступав керівник у ролі «обвинувача»? Чи не були його вчинки і дії поверхневі? Чи достатньо вони були аргументовані й обґрунтовані?

10. Чи були забезпечені невимушеність (легкість), обопільна повага поглядів і позицій? Чи забезпечувався критичний розгляд розбіжностей у поглядах на ті самі вчинки та дії?

7. Правила ведення бесід потрібно пристосовувати і використовувати на зборах.

У разі необхідності застосування зазначеного підходу необхідно пам'ятати, що збори – це багатобічні бесіди. Якщо розглядати аудиторію як одну особу, то проводити збори у формі бесіди дуже легко.

Однак необхідно враховувати, що підготовка до зборів є більш кропіткою, а визначення досягнутих результатів – більш складним. Проте, правила поведінки як на зборах, так і в приватній бесіді, мають залишатися тими самими.

Спочатку, перш ніж збирати людей, потрібно переконатися у необхідності зборів. Для цього мають бути визначені причини, як-то:

- потреба у наданні чітких роз'яснень, у повідомленні важливого питання, що стосується інтересів колективу, у виробленні відповідного рішення;

- з'ясування думки колективу з окресленого питання для забезпечення підтримки більшості під час його вирішення;

- надання рекомендацій, або вказівок із методики і техніки виконання роботи;

- спрямування колективу на мобілізацію внутрішньовиробничих резервів для виконання поставлених завдань.

Аналізуючи правила ведення бесід, і пристосовуючи їх до специфічних умов ведення зборів у кожному конкретному колективі, керівнику варто керуватися таким планом дій:

1. Визначити стрижневу ідею, головне завдання промови.

2. Потрібно уявити, що бажають почути і довідатися з виступу слухачі – намагатися їх зрозуміти. Це допоможе донести думки до аудиторії, – що є досить важливим для вирішення організаційних питань.

3. Максимальна ефективність може бути досягнута за рахунок відповідального ставлення до підготовки до виступу. Необхідно передбачити й осмислити всі нюанси виступу, визначити ймовірність досягнення поставленої мети, надходження запитань і спланувати відповідні

відповіді. Рекомендовано забезпечити доповідь допоміжними даними, матеріалами, діаграмами тощо.

4. Виступ – короткий, діловий і цілеспрямований – спланувати завчасно. Під час виступу не потрібно його «театралізувати», – адже слухачі хочуть довідатися по суті про досягнення, завдання або якість роботи.

5. Виходячи з поставленої мети і завдань, – визначити час і місце проведення зборів. Передбачити зручне розміщення слухачів, врахувавши акустику приміщення. Про час проведення зборів повідомити завчасно.

6. Створити атмосферу взаємної довіри. У разі необхідності одержання більшої довіри слухачів – запросити сторонніх фахівців або, навіть, топ-менеджера.

7. Впроваджуючи ідею у життя, бути цілеспрямованим, енергійним і наполегливим. Під час виступу – підтримувати оптимальну напруженість, говорити простою, живою, зрозумілою мовою. Задавати тон ходу ведення зборів.

8. Нотувати перебіг зборів, адже під час їх проведення можна одержати потрібну інформацію й ефективно її використати.

9. Закриваючи збори, підвести підсумки обговорень, визначити позитивні моменти, закликати слухачів до співробітництва.

Під час підготовки та проведення зборів рекомендується опановувати елементи ораторського мистецтва, забезпечуючи підтримку аудиторії: говорити переконливо, захоплювати слухачів виступом, обирати оптимальність дистанції спілкування, мінімально використовувати написаний текст, замінюючи його тезами. «Легідна мова – дерево життя, але неприборкана – розтращення духу» [3].

Правила ведення бесід потрібно пристосовувати і

використовувати на курсах підвищення кваліфікації, у навчальних центрах підприємства.

Вищевикладені правила успішного проведення бесід рекомендовано застосовувати до проведення занять із підвищення кваліфікації. При цьому необхідно враховувати, що найбільший ефект досягається за розумного поєднання бесіди і візуального відображення викладеного матеріалу. До читання лекції необхідно готуватися як і до проведення бесіди. Починаючи свій рух до мети, прямувати до неї неухильно, але досить повільно, щоб приєднати до цього руху і слухачів. Застосовуючи правила ведення бесід із підвищення кваліфікації співробітників, виходячи з необхідності надання обґрунтованих пояснень, керівнику доцільно дотримуватись таких правил:

1. Пояснити сутність і мету роботи, визначити послідовність її виконання і результативність.

2. Визначити специфічні аспекти різних боків виконуваного завдання. Виступ побудувати так, начебто вказівки надаються собі, водночас звертаючись до аудиторії. Це підвищить якість і ефективність засвоєння матеріалу слухачами.

3. Просити аудиторію ставити запитання для того, щоб переконатися, що суть зрозуміла. У випадку поганого або недостатнього засвоєння матеріалу, повторити.

4. Даючи вказівки слухачам, попросити виконати поставлене завдання самостійно, але під керівництвом лектора. Потім – без безпосереднього втручання.

5. Оцінити прикладені зусилля, уточнити і виправити помилки, неточності й інші відхилення.

6. Вимагати повного повторення послідовності дій, висувати якісні вимоги; і у разі належного засвоєння матеріалу, нового методу або способу, слухачів слід привітати.

7. Забезпечити застосування набутих слухачами знань і навичок на практиці.

9. *Рекомендації надавати лише з тих питань, що стосуються роботи.*

Проте це не означає відмову від розгляду особистих питань підлеглих.

Часом, ситуація складається таким чином, що досить просто вислухати співрозмовника, щоб вирішити його проблему. Довірча розмова завжди сприятиме «розрядці», підвищуватиме ефективність діяльності працівника. Під час розмови слід поводитись доброзичливо, коректно, справедливо, не вражати самолюбства, дбайливо ставитися до прав і репутації співрозмовника. Вислуховуючи, не поспішати з порадами; залежно від характеру справи, рекомендувати звернутися до тих чи інших фахівців. Виявляти стриманість, самовладання, критичне ставлення до можливих конкретних дій. Домагатися єдності у вирішенні виробничих і соціальних завдань. Вживати заходів із підвищення продуктивності праці з урахуванням особистих і виробничих проблем. Бути уважними стосовно цих проблем, адже вони переплітаються. Виходити слід із того, що кожен слухач є зрілою людиною, здатною добре вести свої особисті справи й орієнтуватися у виробничій ситуації. Виконуючи цю справу, доцільніше визначити конкретні недоліки в роботі підлеглих і надати їм можливість виправити їх. Лише з цих позицій втручання в особисті справи підлеглих буде ефективним і результативним.

Подвійність функції соціального управління на рівні індивідуума: розвиток його творчої активності і підвищення ступеня задоволеності реальним буттям. Тобто, якщо працівнику, з одного боку, суспільство, колектив і керівник виставлятимуть вимоги підвищення творчої активності і ефективності його діяльності

відповідно до здібностей, то з іншого боку, він прагнучиме за допомогою колективу задовольнити основні свої потреби і, відповідно, висуватиме вимоги до умов і змісту праці, рівня винагороди тощо. В такому разі про обмеження мотивації праці матеріальною складовою вже жодним чином не йтиметься. Адже показником цінності християнської особистості є не матеріальний статок, який є лише засобом її розвитку, а повнота, із якою акумульовані нею знання, думки, почуття, соціальний досвід «працюють» на суспільство. Від інтелектуального, морального багатства однієї людини, відповідно до християнських положень, завжди повинні вигравати багато інших людей. Таким чином, істинне багатство людини – це її глибинний вияв, що виказує себе як суспільна спрямованість усіх її сил, якостей, здібностей.

Гармонізація суспільних, колективних і особистих інтересів припускає послідовне формування праксеологічно мислячої і діючої особистості, нетерпимої до виявів егоїзму, безгосподарності, нехлюйства. Потрібно спрямовувати особисті прагнення й інтереси на вирішення виробничих проблем, домагаючись їхнього збігу. Затверджувати у свідомості і поведінці співробітників пріоритетність виробничих інтересів над особистими. Пов'язувати успішне вирішення перших із розширенням можливостей із самореалізацією, кваліфікацією, обдарованістю і талановитістю працівника. Виховувати у співробітниках моральні, вольові якості, цілеспрямованість, прагнення до занять, творчості і досконалості.

Об'єктивно оцінювати виконану роботу і заслуги виконавця. Вести бесіди щодо оцінки виконаної роботи, ролі і особистого внеску виконавця у ній. Незважаючи на низку специфічних проблем, загальна процедура цієї роботи, її цілі, можуть цілком укладатися в загальну схему проведення бесід. Під час виконання цієї роботи доцільно

встановлювати періодичність проведення бесід щодо оцінки виконаної роботи, що забезпечить значну економію часу за рахунок попереднього планування бесід, досягнутих у процесі їхнього здійснення цілей і результатів. Однак не слід перетворювати цей процес на порожню формальність. Слід прагнути до меншої офіційності таких бесід – у цій ситуації вони виявляються ефективнішими і результативнішими. Потрібно встановити за правило і регулярно проводити обговорення результатів роботи підлеглих на спільних із ними засіданнях. Причому такі обговорення варто проводити незалежно від якості роботи та повноти її виконання. Необхідно прагнути до доброзичливої дружньої атмосфери, разом із тим, виробити і визначити чіткі вимоги щодо якості й обсягу робіт, постійно і наполегливо доводити їх до свідомості кожного працівника. Не виключено, що бесіди з оцінки й її критеріїв виконання роботи, підведення підсумків призводитимуть до виникнення багатьох нових проблем і дискусій. Проте, їх не слід лякатися, але не слід й ігнорувати – слід відбирати найкращі пропозиції і використовувати у щоденній практиці.

Рекомендується виробити у себе звичку використовувати у діяльності правила Декарта, який займався способами результативної дії. У своїй праці «Міркування про метод» філософ наводить чотири правила, що він для себе склав і вирішив «...постійно дотримувати їх без єдиного відступу». Перше: *ніколи не приймати за щире нічого, що я не визнаю би таким з очевидністю*, тобто ретельно уникати поспішності й упередження і включати до своїх суджень тільки те, що уявляє мій розум настільки ясно і чітко, що жодним чином не зможе дати привід до сумніву. Друге: *поділяти всі труднощі, що я розглядаю, на стільки частин, на скільки буде потрібно, щоб краще їх вирішити*. Третє:

розташовувати свої думки у певному порядку, починаючи з предметів найпростіших і легкопізнаваних, і сходити подалу, як по сходах, до пізнання найскладніших, припускаючи існування порядку навіть серед тих, котрі у природному порядку речей не передують один одному.

І останнє: *робити всюди переліки настільки повні й огляди настільки всеосяжні, щоб бути упевненим, що нічого не пропущено.*

Правила Декарта мають величезне значення для людської діяльності. Праксеологи знають, як багато, майже шокроку, ми використовуємо спостереження великого філософа і математика. Використовуючи вище окреслені способи вдосконалення методів управління, можна значно підвищити ефективність роботи конкретного працівника, зокрема, і всього підприємства, в цілому, вишукавши необхідні морально-етичні аспекти управління людиноповедінкою.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

1. Чому людські ресурси вважаються найціннішим ресурсом на підприємстві?
2. Які напрями менеджменту вам відомі? Розкрийте їх суть.
3. Розкрийте сутність самоменеджменту.
4. Що виступає об'єктами розвитку у підлеглих?
5. У чому полягає відмінність характеру від темпераменту? Розкрийте кожне поняття.
6. Які риси характеру мають бути притаманні керівнику?
7. Як формується психологічна культура?
8. Визначте основні положення виховання підлеглих.
9. Які правила морально-етичної поведінки керівників вам відомі? Розкрийте їх суть.

10. Як необхідно вирішувати питання службової дисципліни?

11. Визначте шляхи вирішення спеціальних проблем.

12. Визначте основні положення, яких необхідно дотримуватись при проведенні бесід, пов'язаних із перестановкою та рухом кадрів.

13. Яке основне призначення та використання методу бесіди? Визначте шляхи вдосконалення цього методу.

14. Охарактеризуйте кожен із трьох методів проведення бесід.

15. Визначте правила результативної дії Декарта. Розкрийте їх сутність.

5.4. Провидіння у комунікаціях та публічному управлінні

Позитивна спрямованість світу до свого удосконалення та досконалості визначається його Провидінням. При цьому однокореневе озвучення слова однакове для багатьох слов'янофільних та романівських мов: українською, російською, польською, німецькою, англійською та іншою. Це і визначає його винятково важливе і геномне значення в минулому, нинішньому і майбутньому житті багатьох націй. В змістовому сенсі Провидіння, маючи велику кількість значень і характеристик усталено означає – передбачення, або це дія провидіти, або алегорично – «всевидяще око», або це уява розуму про своє майбутнє, або – далекоглядність, доля, яснобачення, пророцтво, доцільна діяльність, оптимістичне прогнозування та інше.

В античній філософії вчення Провидіння з'явилося у Сократа і означає «світовий розум, що діє по ідеї Добра, або Провидіння – все що має розумний сенс (зміст),

оскільки все причетно до абсолютного Розуму, і все – Добро, оскільки першоосновою всього є абсолютне Добро» і в цій єдності значення провидіння наводить нас до релігійності.

Провидіння – це діяльність Бога який підтримує життя у всьому... Якщо підвести підсистемну синергетичну основу, то це провідні сили, що рухають найскладнішу соціо-біологічну, інтелектуально-духовну систему, якою володіє людина. Ще Піфагор визнавав закон Провидіння, що формується на основі двох рушійних сил вчинків людини: могутності волі і визначення долі. При цьому сила волі рівнозначна могутності долі. І така еквівалентність перманентна.

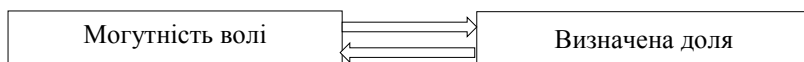


Рис. 5.4.1. Формула провидіння

Перша із цих сил виникає вільно, а друга формується вимушено. Тому кожна людина – власник своєї долі. Сила волі впливає на поступки і майбутність, а визначення долі на те, що вже відбулося, при чому воля підтримує долю. Згідно погляду Піфагора, в якого запозичують знань всі наступні філософи світу, із минулого витікає майбутнє, із майбутнього минуле, а з єдності обох – нинішнє, із якого вони, у свою чергу, беруть початок. У відповідності цього вчення, Воля панує над майбутнім, Необхідність – над минулим, а Провидіння над Нинішнім (теперішнім). Ніщо із суцього не відбувається випадково, а витікає із основного закону Провидіння, поєднуючись з Волею людини, яка підкоряється йому, або його порушує, діє по необхідності. Згода Волі з провидінням творить Добро, а зло породжено їх протиріччям (незгодою). Людині, яка творить Добро присутнє три частини її сутності, що підзвітні (підкорені) її Волі: перша, що належить тілу – Інстинкт; друга, яка

належить Душі – Добродіяльність; третя, що властива Розуму – Мудрість.

Піфагор визнавав декілька послідовного існування людини і стверджував, що нинішнє, яке нас народило і народжує і майбутнє, що загрожує нам, це наслідок помилок попередніх існувань. Відповідно його вчення, неминуха доля на яку людина завжди скаржиться, є продукт його волі та йде вперед сама собою по наміченій нею дорозі і, ступаючи добре чи не добре (зле), полегшує чи ускладнює собі шлях. Перший адепт всіх філософів Платон здекламував, що Воля в поєднанні з Вірою підпорядковує собі необхідність володіння природою і творить чудеса. Доісторичні відомості про те, що Ісусові Христу належать слова: що Віра може зрушити гору.

В окультних науках (д-р Папюс, Окультизм, М.: Силена, 1994. – 512 с.) відзначалось, що «чим вища сила волі, тим вища істота (індивід) і її здібності до перетворень». Воля і свобода – одне і теж. Або, Воля, що твердо йде вперед, є віра. Вона творить собі в душі образ і підпорядковує собі все завдячуючи їй, душа отримує силу, підкоряючи собі іншу душу і проникаючи в найглибші таїнства думок. І якщо вона діє у відповідності з Божою волею, то може зрушувати гори, руйнувати скали, знищувати замисли не вірних (сатани), наводячи на них жах і хаос, творить чудеса, і навіть підкорює собі смерть.

Душа, що творить великі справи іменем Всевишнього, гідна пророкам і святим. Зло ховається від них. Ніщо не шкодить тому, в кому перебуває Бог. При цьому, добрі (доброзичливі) думки увіковічені як сила активно доброзичлива, а дурні, як сатанинська (про силу енергії торсіонів викликаних думками та діями людини на основі добра і зла, повідомляють вченні Ернст Молдашев, Іван Грабар та інші). Думка, мислення, що продукує психічну енергію – це джерело космічної сили і якостей

найтоншої природи котрі породжені найнижчою біоенергією. Ключ до таємної могутності: творити і перетворювати (матеріалізовувати) у реальному (видовому) світі образи котрі наша уява (думка) створила із космічної (інертної) енергії поєднавши в однаковій мірі Волю і Віру.

Відомий на початку позаминулого століття (1831–1891 рр.) психоаналітик О. П. Блавацька пояснювала, що Майбутнє складається з Минулого, а це означає, що шлях, котрим людина проходить в часі і які проторовані під змінами своєї вільної Волі, вже пройшла певним чином зміцнивши цей шлях, при цьому невгасаюче бажання волі підсвідомо ставить умови свого власного відродження під різноманітними формами своїх власних вчинків добрих чи дурних, власного буття, або від того, що ми називаємо достоїнствами і недоліками. Поєднання достоїнств і недоліків на життєвих терезах совісті породжує неминучість. І це один із основних законів Провидіння. Недобросовісні люди часто використовують добросовісних, досягаючи своїх прагнень здебільш на підсвідомому рівні, при цьому добросовісність характеризується як слабкість духу, а гуманність (любов до інших людей), як вада характеру. Підсумовуючи науково-філософське бачення Провидіння як всеперемагаючої сили «Добра над злом» в цьому домінуванні сутності Оптимізму, у розвитку та процвітанні людської гуманізації знову повертаємось до Провидіння. Так, зокрема в процесах Провидіння не існує випадковості. Випадковість це всього лише слово яким ми позначаємо математичну ймовірність. Сама випадковість не має буття. Це не та сила яка впливає на реальність. Провидіння має назву лише узгодженість.

Отже, провидінню притаманна узгодженість. На ґрунті релігії позначають одночасні діяння Бога та

людських істот. Бог реалізує свою волю через прояви людської волі, не порушуючи свободи вибору людини. Як бачимо науково-філософська і релігійна сутність Провидіння повністю піддаються синергетичній кластиризації; по-перше, це цілий образ (гештальт) оптимістичного майбутнього; а по-друге, провідні принципи синергетики ієрархічності і онтологічності тут органічно поєднані.

Провидіння сучасних вчених беруть початок з аналізу існування фізичних і тонких світів. Фізичний – включає у себе матерію (планети, зірки, електромагнітні та гравітаційні поля). Тонкий світ включає в себе психофізіологічні явища (психічна енергія, біоенергія і таке інше). Характерна особливість тонкого світу в тому, що його основою є зверх високі частоти. Останні виражені так званими торсіонними полями. Виявом торсіонних частин в тонкому світі є Душа – енергетичний концентрат у вигляді поля кручення. У межах цього закрученого простору (душі) зберігається інформація про функціонування людського тіла (астрального тіла) і про процес мислення (ментальне тіло). Процес мислення (думки) викликає закручення простору: добрі думки закручують простір в одному (позитивному) напрямі, недобрі (злі) думки – протилежному (від’ємному) напрямі. А всі душі є частиною Всезагального інформаційного поля, яке в народі вважають Вищим Розумом.

Обізнані люди (вчені) можуть підключатися до Всезагального інформаційного поля і одержувати звідти знання рідкісні і вельми дивовижні. В такому інформаційному полі зібрані знання не лише нинішньої, але й майбутньої цивілізації. Простір нашого Всесвіту замкнений, але підключаючись до Всезагального інформаційного поля можна бачити одночасно минуле і майбутнє і з допомогою Всевишнього (Бога) володіти

Провидінням.

До такої думки в 2009 р. дійшов доктор медичних наук, професор, член Міжнародної медичної академії наук Ернст Мулдашев опублікувавши монографічну працю «Від кого ми вийшли?» на основі наукових досліджень природи Всезагального інформаційного поля, фізичних та тонких світів і філософського осмислення релігії.

На початку існував лише Простір і Абсолют (абсолютне ніщо), тобто план майбутніх творінь. Простір – це нейтралізована матерія і антиматерія. В нім постійно відбуваються створення матерії та антиматерії, що також постійно нейтралізують одна одну. Але цей процес нейтралізації може порушити Абсолют. З появою Абсолюту нейтралізація не відбувається і в цьому зв'язку, повідомляє вчений, існує версія, що виник тонкий світ торсіонів думок і душ, а за ним, внаслідок ущільнення – фізичний світ.

Душа це частина енергії Всесвіту. Енергія душі – це енергія поза електроном і поза протоном. Вона надзвичайної сили могутності, що спроможна протистояти силі гравітації. Енергія багатьох (мільйонів) душ володіє колосальною потужністю. Буває позитивна та негативна енергія душ, вона може створювати та руйнувати. Ленін, Сталін, Гітлер та інші тирані акумулювати від'ємну душевну енергію, що проявилась у знищенні мільйонів позитивних душ. Таким від'ємним (страхітливим) явищем може успішно протистояти позитивна енергія Добра, що народжена Гуманним Розумом. В цьому полягає позитивна спрямованість Божого провидіння.

У природу тонких світів чи не найглибше занурився доктор технічних наук, професор І.Г. Грабар В своїй зовсім свіжій праці (2012 р.) «Мікрорезонансні технології та секрети довголіття», аналізуючи інформаційне поле Всесвіту вказує, що просторово-часові вихори, насичені

нескінченно великим об'ємом інформації утворюють торсіонні поля(вихори), що мають унікальні властивості підтверджені експериментально. Поля не переносять енергію, а лише інформацію. В той же час будь-яка зміна в структурі торсіонного поля веде до виділення чи поглинання енергії в заданій області простору.

Думки – польові самоорганізовані утворення. Це – згустки в торсіонному полі, що самі себе утримують, а відчуваємо їх як образи та ідеї і мають голографічну структуру. Основа світу – свідомість носієм якої виступають спінно-торсіонні поля. Якщо ментальне тіло людини збудоване з добрих думок, то воно оберігає нас від Зла, оскільки в ньому не має вібрації, що резонують на вібрації Зла. Адже ментальне тіло – не тільки генератор думок, але й їх приймач. Тому людина, що випромінює думки, наповнені Любов'ю, Радістю, Співчуттям, Милосердям, Благородством буде невразлива до сил Зла, Ненаситі, Заздрощів, Брехні.

Тенденції розвитку науки, культури, релігії, техніки і виробництва, особливо починаючи з другої половини ХХ ст., свідчать про те, що людство у своєму розвитку підійшло до тієї межі, коли подальший прогрес буде зумовлюватися переважно розумовою діяльністю людини. Гештальт-підхід з'явився на стику культурних епох, що знаменують трансформацію багатьох областей знання. У другій половині минулого століття епоха модерна з характерними для неї раціоналізмом і вірою в об'єктивність змінилася епохою постмодерна, відмінною рисою якої було заперечення якої б то не було об'єктивної реальності. Таким чином, гештальт-підхід виявився в авангарді постмодерністської революції. Визначення місця гештальтів в сучасній культурі та науці одна з найскладніших і суперечливих проблем пов'язаних з питанням про їх приналежність до якої-небудь з відомих

сфер життєдіяльності людини.

Поняття гештальти *Gestalt* (нім.) – це фігура, образ бачення, уява, контур рельєфності, цілісності. Характерно виражений у статті Х. Еренфельса «Про якість функції», В. Кьолера «Фізичні гештальти у спокої і стаціонарному стані», розробки Фредеріка і Лаури Перлз у галузі психології засвідчують, що гештальти – це цілісний образ (уява) будь якої структури, що практично не виводяться з компонентів, які її утворюють, а сам гештальти – це просторова наочна форма предметів (явищ, схем, подій), що сприймаються, чий властивості не можливо зрозуміти сумуванням властивостей їх частин (рис. 5.4.2).

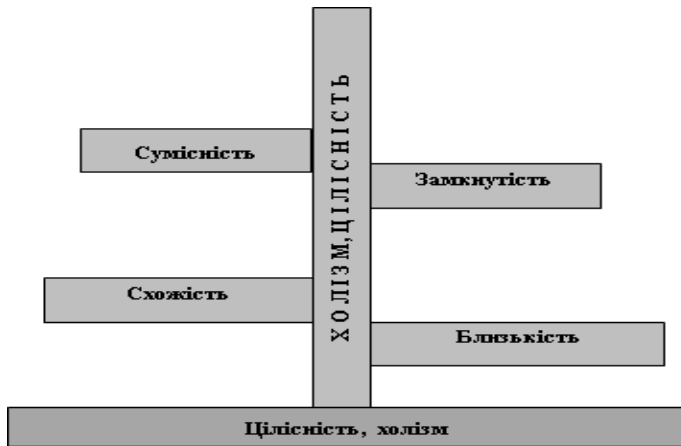


Рис. 5.4.2. Дерево Гештальту (Х. Еренфельс, В. Кьолер, М. Вертгеймер та ін.)

Основними принципами гештальтує – це холізм (цілісність). Цілісність сприйняття і його впорядкованість досягаються завдяки наступним принципам:

- близькість – стимули розташовані поряд, мають тенденцію сприйматись разом;

- схожість – стимули, схожі за розміром, формою, тощо мають тенденцію сприйматись разом;
 - замкнутість – відображає тенденцію завершувати фігуру так, щоб вона мала повну форму;
 - суміжність – близькість стимулів в часі і просторі.
- Суміжність може обумовлювати сприйняття, коли одна подія викликає іншу.

На основі таких принципів розроблено логограму формування ментального гешталту Провидіння (рис. 5.4.3). В сучасний період світової орієнтації цивілізації на ноосферний розвиток визначення категорій єдності науки і релігії має домінуючий напрям. Про це свідчать роботи наукових і релігійних діячів: Карла Войтили – Папа Римський Іоанн Павло II, його енцикліки «Сіяння Правди», «Все про людську працю», вчених, що досліджують енергію «тонких» світів: Е. Мулдашев, І. Грабар, О. Овезгельдієв.



Рис. 5.4.3. Логограма формування ментального гешталту Провидіння

Особливою актуальністю звучить нині монографія «Енергія прогресу» видатного «фізіократа» світу Миколи Руденка, зокрема відкрита ним категорія «Духоматерії», як геніального відкриття в царині сучасного знання про світ і реальність, в якому Людина впливає на енергетичний потік як суб'єкт, а на самперед, духоматерія за допомогою енергії діє на людське існування. Поєднання гностичного з фізичним привело дослідника до висновку про матеріальність Бога, якого він ідентифікує із всесвітом.

Грунтуючись на дослідженнях цих авторів та вияснення сутності Провидіння, сформованих ще в уяві античних вчених, релігійних діячів, ми запропонували загальний символ Провидіння, що ґрунтується на єдності Віри, Волі, що визначають Долю та на основі Розуму і Добравизначають Майбутнє (рис. 5.5.4).

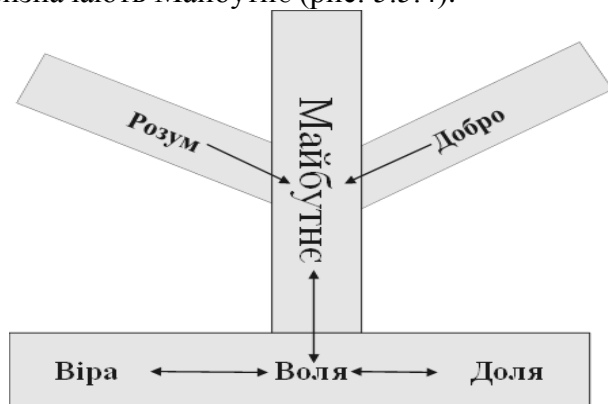


Рис. 5.4.4. Ментальний Гештальт Провидіння

На нашу думку сформований Гештальт Провидіння сприятиме в передбаченні оптимістичного майбутнього, успіхів в творчій діяльності, досягнень в інновінгу та акмеології, забезпеченні Гудвілу підприємств і фірм, активізуватиме людську діяльність на основі використання нейролінгвістичного програмування (НЛП).

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

1. Визначте формулу Провидіння.
2. Що Ви розумієте під Вищим Розумом?
3. Чому у світі повинно домінувати «Добро»?
4. Розкрийте складові ментального гештальти.

5.5. Синергійні концепції в психології управління

Суспільство ввійшло в третє тисячоліття з мудрим йменням «інформаційне». Це мало би означати великий позитив розвитку світової цивілізації зник дефіцит доступу до інформації, доступу до знань...

З точки зору синергетики, можливості інформаційного суспільства, коли обсяги обміну інформацією досягають небачених величин (порядка Мб чи навіть Гб на одну людину на добу!), значно зростає можливість відвести соціосистему як завгодно далеко від стану рівноваги. А це означає, що можливості маніпуляцій свідомістю також зростають до нескінченності. Синергетика вчить, що перш за все систему зі збудженого стану необхідно повертати в стан спокою (тоді зникатиме відомий «ефект юрби», яка розпадається на незалежні особистості).

Інтеграція (від лат. *integer* – цілий, цілісний) у початковому розумінні означає стан возз'єднання, зв'язаності (згуртованості – організаційне) окремих диференційованих частин і функцій системи, організму в цілому, а також процес, що призводить до такого стану; в тотожному значенні це – об'єднання в ціле яких-небудь частин, елементів.

Людина, як біологічно-родове поняття, і специфічна, унікальна єдність біологічного та соціального, система, в якій фізичне і психічне, природне й соціальне становлять нерозривну єдність. І ні в кого не викликає сумніву, що

Людина наділена найдосконалішою психосистемою і на основі самоорганізації інтегрується в такі цілісності як: індивід, особа, особистість, сім'я, родина, рід, країна (за родовими ознаками), група, колектив, суспільство (за виробничими), соціотип, соціум, квадра (за психоінформаційними).

На нашу думку процес об'єднання в самоорганізаційні цілісності за вказаними ознаками і є *соціопсихоінтеграція*. За самоорганізаційною сутністю, безумовно, – це *категорія синергетики*.

Отже, на початку розглянемо синергійні концепції цілісності.

Одним з фундаментальних відкриттів науки як форми суспільної свідомості є явище цілісності, синергії, яка характеризує феномен «непричинних» циклічно-синхронічних зв'язків, феномен яких аналізується в працях К. Юнга, В. Паулі, П. Девіс, М.О. Козирєва та ін. Ідеться про те, що сукупності виявляють властивості, які принципово не можуть бути виведені з властивостей їх складових частин. Тут ми маємо феномен цілісності (інтегративності, емерджентності, синергійності), де має місце *системний ефект*, коли у системі (цілісності) з'являються властивості, що не притаманні її компонентам, коли властивості системи не рівняються сумі властивостей її компонентів. Це було відомо ще Аристотелю та християнським містикам: «Бо де двоє чи троє в Ім'я Мое зібрані – там Я серед них» [3]. Синергія відображає ефект зв'язку, організації цілого, що проявляється, наприклад, у ефекті «дефекту маси».

У загальній теорії систем також визначається, що система не може бути зведеною до суми її складових елементів, а навпаки – сама визначає їх функцію. В плані фізіології можна навести як приклад концепцію про аддаитивний, потенційований, чи взаємно нейтралізуючий

ефект комбінації різних факторів.

Цілісність є, насамперед, парадоксальною сутністю, оскільки вона з'являється там, де спостерігається процес досягнення єдності протилежностей, синтезу функціонально й субстанціональне відмінних об'єктів. Цілісність актуалізується там, де відмінність як фаза розвитку діалектичного протиріччя переходить у тотожність, де різноманітні дискретні сутності формують універсум, у якому все пов'язано зі всім і немає нічого абсолютно ізольованого й самостійного. Тобто *цілісність є самодетермінованою, синергійною сутністю*, «душею» Всесвіту, що можна пояснити у вигляді категорії духовності на полюсі релігійного, та «принципово нового суб'єкта науки» – на полюсі наукового пізнання. Треба сказати, що духовність, яка є переважно категорією міфологічно-релігійного, цілісно-синкретичного світорозуміння, етимологічне походить (принаймні на рівні індоєвропейських мов) з такого поняття, як «дух». Дух, як поняття в основному релігійне, виражає явище, що за своїм визначенням не має чіткої просторово-часової локалізації і співвідноситься з фізичним принципом нелокальності мікрооб'єктів. Тобто дух (як і духовність) втілює в собі принцип холонності, синергії, взаємозв'язку, взаємодії, опосередкування одного іншим, відображуючи фундаментальний вимір буття – цілісність.

Виникає запитання, чим є цілісність? Філософською аксіомою став висновок про те, що взаємодія є першим, із чим зустрічається людина, розглядаючи матерію, яка рухається. Дійсно, рух, як невід'ємний атрибут матерії, є результат взаємодії, котра постає у своєму найбільш фундаментальному вигляді як біполярна суб'єкт-об'єктна категорія, що виконує функції всезагальної пояснювальної моделі дійсності. Дана модель набуває колосальної гносеологічної цінності в контексті концептуального поля,

де світ розглядається у вигляді тріадичної схеми: як суб'єкт і об'єкт (щось внутрішнє і зовнішнє, іманентне і трансцендентне, людина і світ, «Я» і «не-Я») і межа між ними. У гештальтпсихології це тріадне членування виступає у вигляді схеми: «Я», «не-Я» та «межа» між ними. Внаслідок того, що межа має парадоксально-багатозначний зміст (тому, що принципово неможливо сказати, кому вона належить: суб'єкту, об'єкту, їм обом одночасно, або ні першому ані другому, суб'єкт-об'єктні відносини також парадоксальні, оскільки з позиції вищесказаного суб'єкт й об'єкт, з одного боку, *являють собою єдиний нерозривний комплекс* (якщо межа належить їм обом), а з іншого, – вони *постають як контрарні, окремі сутності*, якщо межа належить або одному з них, або є чимось самостійним.

Суб'єкт-об'єктні відносини, що теоретично втілюють у собі будь-які два взаємодіючі елементи нашого світу, не є суто умоглядною моделлю дійсності, оскільки, як вчить сучасна фізика, Всесвіт на його фундаментальному квантовому рівні (на рівні *мікросвіту*) являє собою єдиний нероздільний комплекс, суб'єкт-об'єктні складові якого координуються так званими непричинними імплікативними синхронічними зв'язками, виявляючи реальність цілісної (синхронічної) причинності. З іншого боку, *макросвіт* постає у вигляді конгломерату відносно непроникних матеріальних форм, що причинне регулюються принципом класичного лінійного (діахронічного) детермінізму і взаємодіють за такою схемою суб'єкт-об'єктного відношення, де суб'єкт і об'єкт є окремими сутностями [66].

Таким чином, як у сфері гносеології, так і онтології виявляються щонайменше дві теоретично принципово рівноправні схеми суб'єкт-об'єктних відносин, у рамках однієї з яких суб'єкт і об'єкт інтегровані в одне

симфонічне ціле, а в рамках іншої – вони виступають дискретними сутностями. Більш детальний аналіз суб'єкт-об'єктних відносин показує, що межа, як концептуальна сфера взаємодії суб'єкта та об'єкта (що втілюють два будь-яких взаємодіючих протилежних початки і має парадоксальний зміст), може належати: суб'єкту; об'єкту; першому та другому одночасно; ані першому, ані другому. Таким чином, *межа* (а в більш загальному розумінні – будь-яке граничне явище) є категорією, що відображає цілісність, зв'язок, взаємину, котра, як вважає А.І. Уємов, «складає річ з елементів». Як пише Г.І. Челпанов, коли ми вимовляємо слова «сила», «властивість», «здібність», то не треба думати, що ми визнаємо за ними якусь реальність – це лише слова для позначення мислимих відношень між речами.

Саме у сфері межі як біфуркаційної сутності відносини між суб'єктом та об'єктом репрезентують феномен цілісності, тому що тут ці відносини постають як когнітивно рівноправні аспекти дійсності. Справа у тому, що у сфері межі відносини між суб'єктом та об'єктом виявляють *чотири можливих когнітивно рівноправних формально-логічних «переваги» залежно від того, кому належить межа:*

- 1) або об'єкт є первинною реальністю (коли межа належить об'єкту);
- 2) або суб'єкт (коли межа належить суб'єкту);
- 3) ані суб'єкт, ані об'єкт (коли межа не належить жодному з них);
- 4) і суб'єкт, і об'єкт (коли межа належить їм обом).

У буддизмі та індуїзмі ця четвертинність втілена в діалектичній установці, що має назву «чотири альтернативи», що відповідають чотирьом рівням осягнення буття, а також виражають чотири можливі логічні координації між будь-якими протилежностями. Ці

альтернативи також співвідносяться з етапами розвитку діалектичного протиріччя, що виступає концептуальною підставою будь-якого розвитку та руху, який, у свою чергу, є основним атрибутом та способом існування матерії: *тотожність (і суб'єкт, і об'єкт) – відмінність (об'єкт та суб'єкт як окремі сутності) – протилежність (ні суб'єкт, ані об'єкт, оскільки вони виключають один одного)*. Ці чотири фундаментальні стани можна зіставити зі схемою *«гносеологічно–світоглядних переваг»* відповідно до Ю.А. Урманцева, який використовує принцип *«чотирьох альтернатив»* для класифікації підходів до вирішення основного питання філософії: або суб'єктивна реальність є первісною; або об'єктивна; або і та, і інша; ані та, ані інша.

Принцип чотирьох переваг виявляється і в тому, що «порівняльна релігія та філософія показують, що Думаючий може вважати себе смертним, безсмертним, одночасно смертним та безсмертним (реінкарнація) чи навіть неіснуючим (буддизм)».

Можна говорити про спеціальний ефект межі, який спостерігається у багатьох формах поведінки, коли, як доводять етологи, лісова галявина, берег моря, межа зораного поля і взагалі будь-яка особливість на одноманітній місцевості приваблює живих істот, коли життя роїться головним чином на межі трьох середовищ – океану, суші та атмосфери. Межа («середина») може розумітися як перехрещення функцій, як місце, де «накопичується структура», як те, що поєднує минуле з майбутнім, тобто межа є концептуальним фокусом буття, який дозволяє пов'язати те, що було (минуле, витoki) з тим, що буде (майбутнє, мету), через що кристалізується структура як єдність своєї історії та перспективи.

Треба додати, що межа як нейтральний, «центральний» елемент будь-якого відношення,

відображається в структурі логічного судження. Справа у тому, що структура логічного силогізму універсальна і впливає зі структури давньогрецького міфу. В цій структурі (суб'єкт – зв'язка – предикат) зв'язка як межа між двома логічними термінами має вирішальне значення та є логічною і мовною універсалією, при цьому виникнення логіки як науки постає як залежне від ролі, яку відіграє ця зв'язка.

Людину такою робить здатність мислити, а останнє реалізується, перш за все, як парадоксально-гранична сутність, оскільки воно поєднує такі функції, що взаємно виключають одна одну, як аналіз та синтез, конкретизація та абстрагування. Крім того, мислення характеризується *феноменом дипластії* – притаманним лише людській свідомості психологічним феноменом ототожнення двох елементів, які одночасно виключають один одного. Дипластія свідчить про те, що мислення людини базується на здатності поєднувати протилежності, що можливо тільки у сфері їхньої концептуальної межі, яка парадоксальним чином одночасно здійснює функції по їх диференціації та ототожненню.

Ефект межі проявляється і в тому, що «людські гени відтворюють себе не в деякій аморфній масі населення країни, регіону, континенту чи світу в цілому, а саме в етнічних межах. Протягом віків це призводить до формування генетичної своєрідності етносів і відмінностей між їх генофондами». Як показав Л. М. Гумільов у книзі «Ентогенез та біосфера Землі», вісі пасіонарних поштовхів, подібно «життєвому пориву» А. Бергсона, дають імпульс розвитку тих чи інших глобальних соціальних процесів. Ці осі пасіонарних поштовхів проходять через стики ландшафтів і, як наслідок, через угруповання людей, що займаються різними видами господарської діяльності.

Цікаво, що організація хімічних молекул полягає в

тому, що в ній зникає будь-яка відокремленість частин. Ціле тут не просто сукупність частин, а скоріше сукупність відношень між частинами. Всі зв'язки між молекулами стають спільними, і всі частини поєднуються єдиним спільним зв'язком, яка в багатьох відношеннях виявляє властивості окремих частин.

Суть межі можна проілюструвати й думкою М. М. Бахтіна, який вважав, що людина ніколи не співпадає з собою, а істинне життя особистості здійснюється як би у точці цього неспівпадіння. Як писав А. Камю, «митець виконується саме в цьому постійному мандруванні між собою та іншими, напівдорозі від краси, без якої не може обійтись, до людського суспільства, з якого не в силах вирватися» [40].

На думку А. С. Карміна: «Межа має діалектичний суперечливий характер. У ній буття кінцевого об'єкта як би зіштовхується з його небуттям. Через її існування небуття кінцевого виявляється невід'ємною умовою його буття». Тобто тут буття та небуття «зіткаються», через що ми маємо «парадокси межі», які «полягають в тому, що «поблизу» межі має місце своєрідне «спотворення» кінцевого об'єкта. Визначеність об'єкта на межі його буття як би «вироджується», через що виникають труднощі в опису «граничних ситуацій». Білоруський вчений О. Й. Вейник вважає, що час як матеріальний фактор накопичується на «межі розподілу середовищ». *Сутністю межі*, як вважає езотерична філософія, є *рух*.

Велике значення у нейрофізіології мають так звані третинні зони мозку О.Р. Лурії (так звані асоціативні зони, чи зони перекриття), де вторинні зони, які реалізують специфічні функції, перетинаються і де втрачається модальна специфічність. Саме третинні зони забезпечують відчуття чуття більш вищого порядку.

Згідно з Е. Дюркгеймом, духовні (вищі) цінності й

ідеї людини лежать між суб'єктом і об'єктом. Тут можна говорити про феномен *соціального*. Р. Парк (1928 р.) вперше визначив маргінальність як стан індивідів, що перебувають на межі двох різних конфліктуючих укладів, способів життя, культур, рас. Маргінальність тут може розумітися не лише як соціальний феномен, але й феномен науковий – як джерело руху до нового, коли можна зазначити, що «Абсолютна більшість нового, геніального, відкритого в науці та технології, культурі тощо, спочатку виглядала як ересь, як щось незвичне, ненормальне, відхилене, тобто маргінальне» [43, с. 177–178].

Г. В. Ф. Гегель писав, що кінцевість в тому і полягає, що дещо має межу, тобто в тому, що тут покладено його небуття, бо тут це дещо закінчується, отже, що воно завдяки цьому співвідноситься з чимось іншим. Тобто у визначеності і кінцевості полягає умова небуття, що дозволяє речам співвідноситись одна з одною. «Межа має діалектичний суперечливий характер. У ній буття кінцевого об'єкта як би зіштовхується з його небуттям. Завдяки її існуванню небуття кінцевого виявляється невід'ємною умовою її буття. Тут буття стикається з небуттям, завдяки чому ми маємо парадокси межі, які полягають в тому, що «поблизу» її має місце своєрідне «спотворення» кінцевого об'єкта. Визначеність об'єкта на межі його буття як би «вироджується», в силу чого виникають труднощі у опису «граничних ситуацій». Тут можна говорити і про межу, що актуалізується в процесі розвитку здібності мислення. Як писав О. І. Герцен, перш ніж мислення перейшло від чуттєвих і суцільних визначень безумовного до визначень абстраговано-логічних, воно природним чином мало спробувати виразити безумовне проміжним моментом, знайти істину між крайнощами суцільного і абстрагованого.

Гранична ситуація як парадоксальна сутність

фіксується в контексті поняття «еволюційної середини», чи «перехідної сходинки» від одної якості до іншої, яку Аристотель, Г.Гегель та інші філософи називали «середнім терміном» по відношенню до понять, що фіксують витоковий та завершальний якісний стан об'єкта, розвиток якого аналізується. У філософській літературі відношення таких «напівпротилежностей» називають контрмедіальним на відміну від контрарного відношення, яке відображає «повну» полярну симетричну протилежність речей та процесів (наприклад, рух та спокій, світло та темрява), та на відміну від контрадикторного (темне–нетемне, тобто не не світле). Спроба аналізу цього рівноважного, міжякісного ступеню процесу розвитку міститься в гегелівській діалектиці. Він розглядав стан індиференції, рівноваги протилежностей як ключову умову, «пусковий» момент переходу буття в сутність; цей стан Г.Гегель визначає як «форма безформеного».

Межа тут має парадоксальний зміст через те, що в ній минуле трансформується у майбутнє, тобто тут об'єкта, що змінюється в результаті розвитку, вже немає як старого, і ще немає як нового. Тут маємо *парадокс розвитку (виникнення, або телеологічний парадокс)*, який полягає в тому, що якщо щось нове (у нашому випадку – «Я») виникає зі старого, то воно вже повинно утримуватися в ньому в потенційно-можливому, віртуальному стані і, тому, не є «радикально» новим у повному змісті цього слова. У К. Маркса даний парадокс виявляється в тому, що капітал виникає в обігу й одночасно не в ньому. У Ч. Дарвіна новий вид виникає зі старого й одночасно не з нього.

Явище «перехідної сходинки» є актуальним в теорії антропосіогенезу. Граничні явища знаходять свої відображення і в тому, що біологічні об'єкти постають як

складні системи, де граничні процеси на мембранах, і зокрема міжфазні явища відіграють вирішальну роль.

Не лише структурний, але й динамічний аспект Всесвіту виявляє тріадичне членування явищ і речей, коли схеми «внутрішнє – межа – зовнішнє», та «тезис – антитезис – синтез» («тотожність – відмінність – протилежність») виявляються методологічно ізоморфними. Один із важливих підходів до розгляду духовності у максимально широкому когнітивному контексті є її аналіз з позиції *концепції універсальної парадигми розвитку*, що розробляється нами. *Цілісність* тут з одного боку – початковий етап розвитку, зміни будь-якої сутності, яка конститує процес дихотомічного розщеплення цілого на протилежності. З іншого боку, до цілого дані протилежності повертаються, взаємно знищуючись в результаті взаємодії. Ціле також незмінно присутнє в процесі взаємодії протилежностей: воно опосередковує цю взаємодію й виступає «нейтральним», «ідеальним» початком взаємодіючих протилежностей, який постає інтегральною й іманентною якістю цілого, що сугубо специфічно характеризує предмет і в той же час є внутрішньою основою для всіх його боків (частин).

Тут цілісність як парадоксальна категорія, як нейтральність, як «ніщо», виявляє погоджувальну функцію. Релігійно-міфологічна свідомість проводить думку, що все суще створено Богом з «нічого», із «невидимого» шляхом розщеплення (дихотомічного розділення) його на світло та темряву, тобто на дещо негативне та позитивне, чоловіче та жіноче... Це приводить до буттєвого стану створення світу. Врешті-решт протилежності взаємно компенсуються і відновлюють стан початкової єдності, як у Ф. Капра, «блудний син» повертається в «батьківське лоно», а людина, як вказував Лао-цзи, починає сполучати в одній особі протилежності:

«пізнає мужнє і все ж залишається жіночим». У сучасній філософії, антропології, психології процес еволюції живих форм також розуміється як явище розщеплення фундаментальної симетрії організмів та середовищ, як перехід від простого до складного в результаті «біологічного вибуху». Можна говорити й про нові геологічні теорії, які концептують розвиток планет з вакуумного зародка шляхом перетворення поля на речовину, а також про «мозковий вибух», через який долається «мозковий Рубікон». А мова походить у результаті «великого лінгвістичного», чи «семіотичного вибуху».

Сучасна *космологія* інтерпретує процес народження Всесвіту приблизно в такій само формі, коли стверджує, що він виник унаслідок «вибуху» із симетричної «праречовини» (фундаментальної вакуумної симетрії, сингулярного стану матерії тощо) шляхом її розщеплення на речовинну та складові. Як вважає Г. І. Наан, народження Всесвіту є процесом розщеплення «ніщо» на «дещо» та «антидещо» (надлишкову та дефіцитну сутності, «плюс» та «мінус»), що призводить до актуалізації всіх відомих фізичних.

Цілісність у межах релігійної свідомості – це Вища Реальність, Абсолют, Бог (як гарант цілокупності буття, його життєвості), Брахман індуського і ведичного канону. Він трактується як тотожність матеріального та ідеального, початок, з якого через поділ на дві протилежності виникає матеріальне та ідеальне і в якому ці протилежності примирюються, коли закони, яким підпорядковується світ, виявляються виходячими з єдиного джерела, а все, що складає єдність, гармонію, повинно бути пов'язаним єдиною сутністю, від якої все залежить.

Можна говорити про єдність Брахмана та Атмана, абсолютного та відносного (діалектичні відношення між Брахманом та Атманом виявляються у положенні Гегеля

про стосунки між категоріями єдиного та множинного, коли світ у собі є єдністю, чи цілим, а світ явищ – це світ багатоманітності, чи світ частин; ці два аспекти одночасно тотожні і протилежні один). У буддизмі цілісність втілено в понятті пустоти, дхарми, нірвани; в даосизмі – це Дао, сутність, що інтегрує протилежні тенденції розвитку людини та світу. Дао можна співвіднести з принципом «все у всьому», який сформулював ще давньогрецький філософ Анаксагор, і який відображений у біблейському сподіванні «да буде Бог усе у всьому» [3].

Принцип «все у всьому» знаходить відображення у спостереженні, що «чим елементарнішим є структурний рівень живої матерії, тим протилежний рівень, що рефлексує в ньому, виявляється вищим (атом – біосфера)» (як у Югая):

клітина – індивід

молекула – вид

атом – біосфера (біоценоз)

Цей принцип можна зіставити з монадами (самодостатніми сутностями, що являють собою цілий світ, не взаємодіють одна з одною, а лише відображаються одна в одній), з надкосмічним та метакосмічним Вакуумом (реальність якого відповідає ведичному поняттю «акаша»), Універсальним Розумом (як його бачить трансперсональна психологія), з «максимумом» Н. Кузанського, з принципом «ядерної демократії» М. А. Маркова (кожна елементарна частка складається з усіх елементарних часток), з алейроном Анаксі-мандра, з нескінченною душею світобудови, за Дж. Бруно, яка є «дійсністю всього і можливістю всього», «вся у всьому». Це й ведичне та теософське уявлення про потойбіччя – девахан, де людина перебуває у напівсні, а монада людини тут має один стан свідомості, у якому не виникає контрасту між сном та бадьорістю. Можна говорити й про розуміння монади

Платоном. Його монада означала не лише одиницю чи математичну точку відправлення, але й первісний єдиний принцип всього сутнісного, незбагненну єдність, з якого все впливає в невимовленій еманациї, і до якого все прямує зворотним чином, завершуючи таємне коло буття та формуючи містичну Повноту.

Цілісність можна визначити як субстанцію, як «інтегральну й іманентну якість цілого, яке суто специфічно характеризує предмет і в той же час є внутрішньою основою для всіх його боків (частин)» (див. Югай). Ціле можна вважати й коаліцією як способом організації елементів, що при їх поєднанні «спроможні здійснити те, що кожний окремий елемент ніколи не зміг би досягнути»; коаліція при цьому підпорядковується правилу нелінійного нададдативного складання і може бути співвіднесена з негативною ентропією, з гіпотетичним «резервуаром антиентропії», який усуває термодинамічний парадокс.

Це й поняття «внутрішньої предетермінації», явище «преадаптації» (що відображає факт існування в організмів ще не реалізованої готовності пристосовуватися до майбутнього), «випереджене відбиття», «акцептор дії» П. К. Анохіна, «образ погрібного майбутнього» М. А. Берштейна, «схема» П. Фреса і С. Московічі, біологічне (мітогенетичне) поле, явище, «антиципація», «преперцепція», «об'єкт-гіпотеза», «преконцепція», цілісна (циклічна) причинність віталістів та неовіталістів та ін., що характеризується парадоксальним змістом і що принципово не може бути осягнене людиною, яка виходить з традиційних лінійнопричинних поглядів на розвиток матеріальних форм.

Це й коло, оскільки, «найбільш досконала... форма руху повинна бути коловою; тобто він має виходити від центру до периферії, від периферії до центру. Це й мотив

(як психологічна категорія, суб'єктивна цінність поведінки, що інтегрує в єдине ціле оціночне ставлення людини з приводу всіх обставин її діяльності); це й креативність, одна з рис якої полягає в здатності людини тривалий час утримувати складний, неупорядкований стан об'єкта мислення, суперечливі тенденції без спроб спрощувати їх, нав'язати їм свою логіку. Це й особистість як «надчуттєва» якість, згідно з А. Н. Леонтьєвим, а також «муки матерії» Якоба Беме, що виражають, подібно до «життєвого пориву» А. Бергсона, спрямованість матерії до руху.

Це й «космічна свідомість», яку мусульмани називають «Вищою Тотожністю», а також метафізичне поняття «бінер» як «система двох факторів», «Вогнелогос» Геракліта, «Нус» Анаксагора, феномен «буття в проміжку» як і «свідомості проміжку» (розщеплення смислового спектру людини, коли виявляється незводимість біблейського та античного, античного та середньовічного один до одного, «вичерпання» єдиної драбини прогресивного сходу світової цивілізації) В. С. Біблера. Це й ефект «специфічної енергії чуттів», що був відкритий І. Мюллером, принцип аналогії, «спектр-гамма», стан екстазу, гіпнотичного трансу, емоція, що має синтезуючу функцію (В. Вундт): в емоціях гносеологічна протилежність суб'єктивного й об'єктивного зникає, суб'єкт та об'єкт переживаються як дещо єдине. Це й емпатія (як і емоційно-психічне зараження, що впливає особливо сильно на осіб, які знаходяться у стані підвищеного емоційного збудження), синестезія (як міжчуттєва асоціація, в контексті якої одночасно беруть участь знання, уявлення, воля, досвід життя та розум). Це й образ – специфічна трансформація знакової матерії в цілісність, що відчувається смисловим і пластичним чином, образ, що як гранична сутність «мерехтить» при

переміщенні з грані предметності на грань знаковості.

Це й принцип «центр усюди, периферія – ніде». Це й катарсис (де знімаються афективні протиріччя, через що забезпечується реалізація функцій регуляції взаємовідносин особистості та середовища, суспільства), парадокс як вираження Істини, як єдність суперечливих понять та явищ (як писав К. Маркс, «наукові істини завжди парадоксальні»). В мистецтві це «внутрішній контрапункт» (явище, коли твір живопису, що існує як дещо цілісне, містить у собі різні контрасти, коли, наприклад, зовнішній вид єгипетських пірамід не суперечить відчуттю вагомості); це й «культурген» як фундаментальна одиниця культури, а також «осьовий час» (переломна епоха, що покладає початок новому ступеню в розвитку суспільства) А. Вебера.

Це й модель, як система, дослідження якої дає «засоби для отримання інформації про іншу систему»; це й символ як «всезагальний еквівалент», представник класу об'єктів, а також любов як добровільний союз людини з іншою людиною на основі збереження власної особистості, коли любов впливає з прагнення перебороти відокремленість та веде до єдності «Я» та «не-Я»; це й спонтанність як єдність активності та пасивності, через яку людина постає єдиною зі світом, цілісною самодетермінованою, самодостатньою сутністю. Це й мантра як єдність думки, слова та дії (жесту), а також Єдине Платона, семантичний вакуум В. В. Налімова, (у світлі якого картина семантичного Світу є суто геометричним явищем, а «будь-який текст починає поставати перед нами як збурений (тобто різномасштабний) стан семантично насиченого простору», при цьому сенси існують як сутності, що розміщуються по лінійному континууму Кантора), трансцендентальна свідомість як безособова спонтанність Ж.-П. Сартра, мова

як «центральна точка, де «Я» та світ зустрічаються, чи, скоріше, виявляють витокову єдність», творчість «як найбільш універсальна з універсальних сутностей, що характеризує кінцеву природу фактів», творчість як відкритість, умова для «операціональної інтеграції», як «бісоціація» (термін А. Кестлера) – сполучення того, що ніколи не було сполучене через вибух двох цілісностей та формування з них нової цілісності. Творчість при цьому може розумітися міфологічною свідомістю як креативна «божественна» гра, у процесі якої виникає світ. При цьому така гра як спонтанний процес характеризується свободою від заданої мети, що виявляється вище ніж полярність «добра та зла».

Це й буддистське розуміння «реальності як абсолютності», яка перебуває «в самій собі, сама по собі, для себе та через себе». Це й ритм як універсальна властивість живих систем, що виявляє закон хвилястого адаптивного процесу.

Це й плерома (термін ортодоксальної та особливо еретичної християнської містики), який позначає чи деяку сутність у її незменшуваному об'ємі, без шкоди та нестачі, чи деяку множинну єдність духовних сутностей, що створюють внутрішньо самодостатню цілокупність.

Це й особистість як центр духовних актів, як центр свідомості, який, згідно М. Шелера, сам не може бути усвідомленим; це й міф як прояв космічної свідомості. Метою міфу є створення логічної моделі для поборення якогось протиріччя, «при цьому логічний інструмент поєднання фундаментальне протилежних боків полягає в тому, що вводиться посередник (*медіатор*), який і виконує роль з'єднувача протилежностей. При цьому цей посередник наділяється двоїтим характером... що дозволяє йому здійснити медіацію».

Це також світове дерево, де людина постає як

мікрокосм, що пов'язаний з макрокосмом, – це й ідеальне (безентропійне) тіло В. Нернста, що можливе лише при температурі абсолютного нуля; це й ідея «прихованої гармонії» протилежностей Геракліта, алейрон Анаксимандра, «окреме явище, що несе» Е. Вокера, в сфері котрого реалізуються всі психофізіологічні феномени людини. Це й гомункулус, який в сучасних концепціях функціонування мозку постає як остання інстанція, що відповідна за сприйняття нейрофізіологічних процесів та здійснює їх керівництво. Це також «підсвідома духовність», чи «самосвідомість екзистенції», згідно з Ф. Франклом, яка повинна розгортатися у вищому вимірі відносно витокової точки пізнання. Це й «піковий досвід» («peak experience») як вища точка життєдіяльності людини, згідно з А. Маслоу.

Це й прекрасне як його розуміє сюрреалізм, де воно, за І. Голлом, постає у якості сутності, що зближує віддалені елементи реальності найбільш прямим і швидким способом.

Це й «надсвідомість», концепція якої поширюється у працях психологів, представників медицини, мистецтва. Це також гештальтсоціологічний «тотальний соціальний феномен» Ж. Гурвича, що виражає цілісний характер будь-якого соціального утворення. Це й «моральний закон», подібно до кантівського імператива. Це також поняття «космосу», що вживається багатьма мислителями в різних аспектах – у Платона у формі ідеї «прихованого знання» та Логосу; у Р. Декарта, І. Канта, Д. Локка, Г. Лейбніца, Л. Фейєрбаха, О. Конта, Е. Дюркгейма та ін. у вигляді таких категорій, як «чудесне», «таємне», «стихийне» в людині та суспільстві. Це також і «космос природної каузальності» М. Вебера. Це й «комунікативна компетенція» Н. Хомського, «породжуючий план», що несе інформацію про об'єкти світу, а також «трансцендентальна схема» І. Канта.

Це й фактор розуміння в герменевтиці у вигляді принципу «попередньо встановленої гармонії» між суб'єктом та об'єктом (В. Гумбольдт, Е. Шпрангер, В. Дільтей), у вигляді чогось «третього», що обіймає суб'єкт та об'єкт пізнання. Це й «сміслові поле як система значень» А. Н. Леонтєва, «життєвий простір» К. Левіт, «гедонічний простір» В. Вундта.

Це й «енергетичне поле часу» Н. О. Козирєва, яке не розповсюджується як хвилі світла, а знаходиться відразу всюди. Це й свідомість у контексті мисливних операцій, які, як писав Ж. Піаже, розгортаються у напрямку досягнення деякого «врівноваженого стану». Це й «ніщо» як його розуміє філософія екзистенціалізму (М. Хайдеггер пише, що автентичне буття полягає в переборенні будь-яких форм предметно-сутнісного, в переборенні будь-яких границь. Ж. П. Сартр ототожнює «ніщо» з волею, а Г. Марсель – із таємницею, «несубстанційним абсолютом»). Це й дхарма – ключове поняття буддистської культури, яке подібне до поняття долі. Л. Е. Мьялль визначив дхарму як текст, що породжує при його читанні нові тексти; кожний акт читання дхарми є миттєвим власним вибором свого і для себе сенсу з нескінченного розмаїття сенсів; це миттєво змінює передуючий стан свідомості людини, визначаючи її подальшу долю (Шрейдер); у цьому розумінні дхармічний текст має бути «порожнім» і ця порожнеча, з одного боку, співвідноситься з поняттям буддистської мудрості, яка «бачить через порожнечу», «має бути порожньою» і пізнає стан порожнечі як чинник звільнення; з іншого боку, порожнеча тут подібна до фізичного вакууму, який містить у собі нескінченну кількість віртуальних часток, що несуть в ланцюгах своїх «мерехтливих переходів» нескінченні потенції останнього; цікаво, що в буддистській філософії порожнеча та нескінченність виражаються через один термін –

«шуньята». Треба сказати й те, що вакуумний стан, як вчить фізика, не є порожнечою в звичайному розумінні цього слова, а навпаки, характеризується тим, що має нульову ентропію і містить частки всіляких видів матерії в їх віртуальній формі, що не пов'язана ані з простором, ані з часом. Це й теленеїтральне поле, що пояснює пси-явища.

Це й установка (безсвідоме) як проміжна сутність між психікою та зовнішньо-психічною, «транспсихічною» реальністю. У логіці принцип цілісності відбивається у так званій парадоксальній логіці, яка об'єднує класичну двозначну і діалектичну тризначну (багатозначну) логіки. В межах філософії цілісність постає як третій нейтральний елемент парних філософських категорій, такої, наприклад, як єдине та множинне, протиріччя між котрими, як вважав О. Ф. Лосев, знімається в категорії цілого. У плані каузальної феноменології цілісне є єдністю двох протилежних причинних факторів, відображених у принципах класичного лінійного детермінізму та циклопричинності. Парадоксальна сутність цілого відображається й у явищі «непричинних» синхронічних зв'язків, які, як зазначалося, аналізуються у працях К. Юнга, В. Паулі, П. Девіс, М. О. Козирева та ін.. Це явище розглядається в праці К. Юнга «Синхронність та людська доля» (1955 р.), де автор розмірковує про де-який процес, що перетинає простір–час та упорядковує події таким чином, щоб факти психічної та фізичної реальностей «набули паралельного значення». П. Креммер у праці «Закон послідовностей» (1919 р.) доводить: послідовності повсюдні. Про це ж пише Дж. Д'юї в праці «Цикли: таємні сили, що породжують події» (1971 р.). У праці «Феномени чудес» зустрічається багато прикладів повторення та узгодження подій, що відносяться до різних феноменологічних рядів реальності.

Це також і парадокс Ейнштейна–Подольського–

Розена, суть якого полягає в тому, що частини складного ядра, що розлітаються в різні боки, миттєво одержують інформацію один про інший. Це явище знаходить своє висвітлення і в реальності непричинного імплікативного узгодження квантових процесів. У теорії пізнання ціле відбивається в понятті Істини, яка виражає єдність того, хто пізнає, і того, що пізнається. Саме у сфері парадоксальної сутності цілого пролягає межа між синтетичним та аналітичним знанням. Саме тут виявляється феномен «знання до пізнання». Ціле є принципово новим об'єктом науки, очевидність якого, за словами В. С. Біблера, «лізе з усіх щілин позитивного знання».

У комп'ютерних технологіях це рекурсія (принцип організації складних систем, коли базові перетворювачі можуть створювати власні копії); це й «самопосилаюча космогонія» Дж. Уілера та К. Паттона (яка передбачає поєднання змісту, який надається Всесвіту, та змісту, який надається людині як частині Всесвіту). Це й матерія (що «в усіх своїх перетвореннях залишається вічно тією самою, коли жодний з її атрибутів ніколи не може бути втраченим», – як у К. Маркса. У фізиці, окрім фізичного вакууму, це нейтріно (частка, яка не має ні маси спокою, ані заряду і якій притаманний лише спін – «обертання»); це й «сутінкове мислення» О. В. Вознюка.

Це також принципи оптимальності (чи екстремальності) у науковій теорії, такі як принцип найменшої дії у механіці (авторами якого були У. Гамільтон, Ж. Деламбр, Л. Ейлер та інші), принцип найшвидшого шляху П. Ферма у геометричній оптиці, принцип економії енергії у біології. Це й принцип «економії мислення» Е. Маха, принцип «найменшого зусилля» Дж. Ціпфа, принцип оптимальної конструкції організмів Н. П. Рашевського, принцип єдності конструкції

організм і в та їх поведінки, принцип максимуму інформації Г. А. Голіцина та В. М. Петрова, теорія екстремального керівництва, основу якої складають лінійне програмування (Л. В. Канторович), динамічне програмування (Р. Беллман), принцип максимуму (Л. С. Понтрягін).

Це і сутність, яка, подібно до «слова» М. О. Лосського, «стоїть посередині між вченням про буття та вченням про поняття». Це й «спектр Свідомості» К. Уілбера (в основі чого «лежить уявлення про особистість як багаторівневу маніфестацію, чи прояв єдиної Свідомості, що аналогічна тій, яка має місце в фізиці, коли електромагнітний спектр розглядається як багаточастотний прояв єдиної за своєю природою електромагнітної хвилі», а також перший рівень цього спектру – Mind – глибинна свідомість людини, тотожна абсолютній та граничній реальності Універсуму, яку називають різним чином (Брахман, Атман, Дао, Дхармакая, Аллах, Бог, Нірвана, Христос, Татхагатагарбха...).

Це й буддиський принцип «онтологічної рівноцінності», згідно з яким світ розуміється як Універсум, а порожнеча («Я» людини складається з послідовних моментів внутрішньої напруги; коли ці моменти розчинені, «Я» зникає, тоді існує щира порожнеча) виявляється структурно невідділеною від буття. Це й «космічне середовище життя» К. Бернара, яке співвідноситься з «слабкими екологічними зв'язками», які вважаються тим, що сполучає живу та неживу матерію. Це й «принцип Маха» (що стосується зв'язку локальних і космічних процесів в Універсумі, також як і екстатичний стан осяяння, який К. А. Кедров називає «виверненням навиворіт»). Це Єдине як «апофатична безодня надсущносного абсолютного початку» у Діонісія Ареопагіта; це також «вогняний океан» космічного

Універсуму в плані індо-тибецької системи психокосмічного сходження, який сучасна наука визначає як тетраду чотирьох фундаментальних взаємодій. Це і «Цілокупне Буття–Космос», за С. С. Хоружим, що співвідноситься з такими поняттями сучасних фізиків, як «реальність неймовірного» та ін. Р. Джан і Б. Данн називають її «граничними явищами реальності».

Це і поняття соборності, що виражає стан цілісності, де всі частини зберігають своє безумовне значення, а також «Невідома Безпричинна Причина» світу як найдавніша догма окультизму. Це й Пралайя індуїстського канону (своєрідна точка біфуркації на еволюційному континуумі буття), де світ постає як потенційно-можлива, згорнута, непрявлена сутність. Це й ефект «збудженого синтезу», при якому спостерігається мобілізація всіх сил організму, що призводить до самопоновлення тканин організму. Це й доля Геракліта, яка є Логосом, що «створює існуюче з протилежних прагнень». Це й «феноменологічна редукція» Е. Гуссерля, яка дозволяє особистості подолати об'єктивний час та досягти «чистого феномена», що має багато спільного зі станом самадхі (станом «чистого існування»).

В естетиці – це краса (як принцип синергетичного узгодження частин цілого, що відображається у принципах побудови цілісного системного знання, яке кристалізується за правилами простоти, краси та гармонії). В аксіології це благо як принцип гармонії прагнень окремої людини та всього суспільства, мікро- та макрокосму. В космології це «праречовина», сингулярний стан матерії, фізичний вакуум як початкові етапи розвитку Всесвіту, що принципово не можуть бути визначеними. В математиці – це найважливіше число – нуль – як межа між позитивними та негативними числами. В політології – це центристи – політичні сили, які об'єднують інтереси лівих та правих. У

соціології цілісність постає як деяка незбагненна «внутрішня структура історичної дійсності», подібно до «слабких екологічних зв'язків», за В. П. Казначеевим, які поєднують всі організми нашої планети в цілісний моноліт життя, подібно до біологічного поля А. Г. Гурвіча (біоплазми), яке зараз інтерпретується як квантове явище.

Це і сутність Аристотеля, що, як він писав у «Метафізиці», лежить в основі (це матерія), крім того, вона є поняттям і формою, а також те, що складається з поняття та форми.

Це і свідомість як вища форма психічного відбитка, за К. К. Платоновим, інтегрує всі попередні його форми (фізичний, хімічний, етологічний, тобто інстинктивний, індивідуальне і суспільне) з урахуванням саморефлексії, що організує поведінку.

Це й ентелехія Аристотеля, а також ентелехія, як її розуміє Г. Дріш (нелокалізована у просторі–часі, цілісна і неподільна проста сутність, що містить у собі потенції різноманітних маніфестацій, подібно до категорії «голографічного універсуму»). Це й поняття «домінанти», «емердженти», «організатора» (як чинника цілісності в біології) К. Уоддингтона, а також «елементарне психічне явище» Й. П. Павлова, яке, на його думку, може вважатися одночасно чисто психічним і чисто фізіологічним явищем; це й поняття «тіньової системи» в біології, яка (система) виступає у вигляді деякої матриці розвитку, на яку як би штампується все вище. Це й принцип «універсальної поліфункціональності органів» Плате, а також принцип «вписаності» живого у фундаментальні закони неорганічного світу; креол (поняття, що використовується в теорії морфогенезу та органогенезу як визначення фактора цілісності, що спрямовує процес індивідуального розвитку), «формуюча причинність» Р. Шелдрейка (на рівні езотерики формуюча причинність тут

співвідноситься з «астральним тілом» як посередником між фізичним та ментальним аспектами людини, при цьому астральне тіло розуміється як «матриця», за схемою якої створюється фізичне), Всесвіт як холольний Універсум, за Д. Бомом, та К. Прібрамом. Це й «дуплекс-сфера» І. П. Шмельова, «інформаційна модель» В. М. Пушкіна, ноосфера В. І. Вернадського (чи пневмосфера П. О. Флоренського, або «нуль-простір Козирева»), «точка збірки» К. Кастанеди, чи «генеруючий центр» О. Ф. Бугаєва, «механізм збірки» Н. Н. Мойсеева, «точка-координатор» І. Н. Калінаускаса, воля А. Шопенгауера (світова воля – це «ядро, оболонкою якого постає природа»), оргонна енергія В. Райха, лібідо З. Фрейда, спонтанність Дж. Морено, трансцендентальна точка П. Асмуса (у якій характер звільняється від влади мотиву), екзистенція, що є принципово необ'єктивованою сутністю (яка близька до ведичного вчення про мікро- та макрокосм, Брахман та Атман, які принципово неможливо об'єктивувати), «нейтральний елемент» Б. Рассела (в межах якого стирається грань між матеріальним та духовним), «одвічний Х» Г. Гюнтера, «точка Омега» Тейяра де Шардена, «супраменталізоване» людство, згідно з Ауробірдо, універсальне психо-інформаційне поле Всесвіту (пор. з «хроніками акаші» орієнтальної філософії), за Д. В. Кандибою, «семантичний простір», «семантичний вакуум» за В. В. Налімовим, «семантичні інваріанти», «універсальний природний цикл» В. А. Шевченка, «перцептивні універсали», «пасіонарність» Л. М. Гумільова, «життєвий порив» А. Бергсона, «природжені ідеї» (Р. Декарт), «космічне безсвідоме» (С. Судзуки), «бессвідоме як мова Іншого» (Ж. Лакан), «космічна свідомість» (Е. Фромм), «колективні уявлення» (Е. Дюркгейм, Л. Леві-Брюль), «безсвідомі структури» (К. Леві-Стросс, М. Фуко). Це й поняття

«еталонного стану» С. Д. Верещагіна, в якому людині подобається абсолютно все, коли вона почуває себе відмінно тощо. Г. Гюнтер та А. Блом висунули ідею так званої «трьохзначної метафізики», яка орієнтується на проміжну реальність між духом та матерією. Це й каббалістський ор (єдине джерело насолоди людини) та клі (все розмаїття бажань людей, тобто єдиний принцип всіх бажань).

Тут можна згадати алейрон Анаксімандра, що є «і єдине першоджерело речей, і всезагальний світовий порядок, і саморухаючий початок, і саморегулюючий процес народження і загибелі речей». Ця ідея більш чітко виражена Гераклітом, у якого «вічно живий» вогонь є одночасно і матерією, і рухомою силою, і всезагальним логосом (порядком, мірою, оновлюючою гармонією) світу і активним першопочатком – саморухаючимся і саморегулюючимся процесом «мірами» спалахуючого і «мірами» згасаючого вогню». Це й Фохат (чи Парафохат) – синтез всіх проявлених сил у Природі, за теософською доктриною. Це й бардо – проміжна стадія між буттям та небуттям у Ламаїзмі.

Це юнгівській архетип, колективне безсвідоме, у межах якого фізична і психічна реальності узгоджуються (як і «космічне безсвідоме», до якого людина проникає через «інфрафізичні поривання психіки»; це й Єдність «цивілізації любові» та «цивілізації знання», союз «меча та хризантеми» (Р. Бенедикт); це й біосферна константа В.І. Вернадського, квінтесенція (п'ятий синтезуючий елемент древніх, як і п'ятий, поки що гіпотетичний, синтезуючий тип фундаментальної фізичної взаємодії), «космічна симпатія» давньогрецьких філософів, панацея Парацельса, алхімічний філософський камінь, «надсистемний початок» М. О. Лосського, Логос (як вищий смисл та творчий початок Всесвіту), а також ціле, як його розуміє

В. С. Соловйов («істинна чи позитивна всеєдність»), де «єдине існує не за рахунок всіх, уражаючи їх, а на користь всіх... істинна єдність зберігає та посилює» елементи, які в нього входять, «здійснюється в них як повнота буття»). Тут можна говорити і про центральний принцип системи соціокультури – у Платона це ідеї, у Аристотеля – значення, для Ф. Бекона – це експеримент, для Дарвіна – природний добір, для П. О. Сорокіна – цінність. Це такі симетричні понятійні категорії, як «хвиля–частка», «простір–час», «кварк–глюон», «речовина–поле», «детерміністична стохастичність» і т.д. У гуманітаристиці – це платонівський «фармакон» (тобто «отрута–ліки»), у Маларме – «аймен» («займаність–незайманість») у Руссо – «заміщення–доповнення», у російських символістів – «андро–гін» («юнак–діва») і ін. Треба пояснити, що заміна асиметричної лінгвістичної дескрипції відповідною їй симетричною опозицією називається «деконструкцією».

Тут можна говорити і про свідомість людини, що поєднує протилежності і є цілісно-інтегративною сутністю. Як відмічав Е. Шредінгер, Свідомість ніколи не переживається як множинність, а завжди тільки як єдине, а те, що уявляється множинністю, є лише рядом різних аспектів єдиного, який створює нам ілюзію (індійська Майя). Можна говорити в цілому про процеси мислення, яке, як «термодинамічна безкоштовна сутність» (в рамках другого початку термодинаміки) виявляє абсолютний нуль. Третій початок термодинаміки, що приходить на зміну другому початку, базується на теоремі Нернста-Планка, яка вказує, що при температурі абсолютного нуля ентропія дорівнює нулю, тому безентропійне мислення має функціонувати у «радіусі» абсолютного нуля. Цікаво, що Л. Г. Догмаш висловлював здогадки про деяку аналогію у якостях вакуумного стану квантового поля і так званого стану чистої свідомості.

Це й «нуль-перехід» як «автентична мотивація буття». Істина в контексті концепції когерентності (коли Істина та дійсність виявляються одним й тим самим), що лежить в основі сучасного методу структурного аналізу (К. Леві-Строс, М. Фуко, Ж. Лакан, Ж. Піаже, Н. Мулуд). Істина як цілісність, тотальність (ця ідея Істини втілюється в працях сучасного структурного аналізу – К. Леві-Стросс, М. Фуко, Ж. Лакан, Ж. Піаже, Н. Мулуд). Тут Істина може розумітися як й когерентність, зв'язаність, коли Істина та дійсність виявляються одним і тим самим (ідея тотожності Істини та дійсності). Тут Істину, за А. Тарським, можна розуміти в межах концепції когерентності й як таку тотальність, де виявляється повна внутрішня узгодженість всіх висловів тої чи іншої логічної системи. Істина тут може розумітися, згідно з П. О. Флоренським, як одночасно розумна реальність та реальна розумність, кінцева нескінченність та нескінченна кінцевість, єдність та множинність.

Це й Абсолют, де, як пише Р. Тагор, сполучені ідея та форма, внутрішнє та зовнішнє, нескінченне стає кінцевим, не втрачаючи своєї нескінченності. Якщо цей зв'язок знищити, то речі стануть нереальними. Це й «третій елемент» між двома протилежностями, який їх нейтралізує, здійснюючи взаємний перехід дуальних початків.

Це й Агні, вогонь, що в системі езотеричного знання є «універсальним агентом» і «субстанцією речей». Тут вогонь можна порівняти з квантово-фотонним підґрунтям Всесвіту.

Це й добродійність, за Аристотелем, як дещо середнє між дефіцитом та надлишком, що прямо співвідноситься із середнім шляхом буддизму.

Це принцип цілісного процесу пізнання В. Дільтея, який стверджував, що людина включається в пізнання

світу як цілісна істота, використовуючи всі сили свого організму. А. Бергсон вважав, що світова реальність, включаючи людське мислення, є неперервним потоком, єдиним процесом. Це й протометафізичний початок, «остання підстава буття» – «Витокове» А. Уайтхеда, що є «креативністю», фактором переходу множинного в єдине; це й функція як дещо середнє між зв'язком та відношенням, а також «нескінченний умовивід» (при якому засновок не потребує зовнішніх передумов, а навпаки, в самому наслідкові одержує своє подальше обґрунтування) С. Б. Церетелі. Це й логічний «середній термін», тобто опосередкування, яке, вважав Гегель, є «нервом доведення» і яке Гегель визначав як «рівність себе самому, що знаходиться у русі».

Це – «дипластія, притаманне лише людині ототожнення двох елементів, які одночасно абсолютно виключають один одного». На мові фізіології вищої нервової діяльності, це затягнута, стабілізована ситуація «збою» двох протилежних нервових процесів... Дипластія – єдина адекватна форма сугестивного подразника центральної нервової системи: не треба навіювати людині ту дію чи уяву, яка породжує її власні чуття та імпульси, але, більш того, щоб на деякій час паралізувати останні, навіюючий фактор має лежати поза нормами та механізмами першої сигнальної системи... Дипластія під кутом зору фізіологічним процесів – це емоція, під кутом зору логіки – це абсурд» (за Поршневим).

Це й аксіома як єдність чуттєвого та теоретичного, а також Істина як її розуміє Платон (він говорить, що Істина досягається, коли осягається не конкретний предмет чи мінлива подія, а сутність, що знаходиться у спокою; таким же чином і істинна любов – це любов не до тіла, чогось мінливого, а душі – дещо постійного). Це й «чисте буття» Гегеля (яке він вважав основою всього, рівним самому собі

і тому називав «ніщо», як і стан «чистої свідомості», який Л. Г. Домаш вважав аналогічним вакуумному стану квантового поля. Це також нейтральна система координат, так звана фонові мова У. Куайна, а також його розуміння поняття властивості, яке постає в якості «сутінкової півсутності». Це й міф «як суб'єкт–об'єктне взаєморозуміння». Це також «психічний центр» як фокус цілісності різних способів існування людини, що постулюється Ауробіндо. Тут можна говорити й про так звані «нуль–прилади», які показують не абсолютну величину якогось параметру, а відхилення від норми (від нуля). Можна говорити й про парадокс межі, яка поєднує сутності, які граничать одна з одною. Межа тут може розумітися як число, яке покладає межу; саме через це покладання межі з'являється природа, протяжність світу.

Це й закон «чистої потенціальності» Д. Чопра. О. П. Блаватська пише про «Первісну Субстанцію», «Живий Вогонь», «Дух Світла», порівнюючи їх з численними сутностями, такими, як «Хаос древніх, Священний Вогонь Зороастра чи Аташ-Бехрам парсийців; Вогонь Гермеса, Вогонь Св. Ельма древніх германців, Блискавка Кібели; смолоскип Аполлона, що горить; Полум'я на олтарі Пана; негасимий Вогонь у храмі на Акрополі і в Храмі Вести; вогняне Полум'я на шоломі Плутона; виблискуючі Іскри на головних уборах Діоскуратів, на голові Горгони, на шоломі Паллади та на жезлі Меркурія; єгипетський Пта-Ра; грецький Зевс, Катайбат (хто низходить) Павзанієв; Вогняні язики дня Св. Трійці; неопалима купина Мойсея; Вогняний стовп у книзі Вихід та горящий світильник Авраама; Вічний Вогонь «Бездонної безодні»; Пари Дельфійського оракула; Зоряне Світло розенкрейцерів; Акаша індуських Адептів; Астральне Світло Еліфаса Леві; Аура нервів і Флюїд магнетизерів; Од Рейхенбаха; Психод і Ектенична сила

Thury; «Психічна Сила» сержанта Кокса і атмосферичний магнетизм деяких натуралістів; гальванізм і, нарешті, електрика – все це лише різні найменування для багатьох різних проявів чи впливів тієї ж самої таємної, все проникаючої Причини, грецького Архея».

Це й фундаментальні категорії буття; якщо ми спробуємо логічно інтерпретувати такі фундаментальні категорії буття, як час, рух, простір, то зіштовхуємося з принциповим ускладненням, оскільки ці категорії є абсолютно-граничними поняттями, виробленими людством, і їх аналіз незмінне приводить до парадоксу. Наприклад, характеризуючи категорію часу, Гегель дає таке її визначення: «... він є буття, яке, існуючи, не існує і, не існуючи, існує, – він є споглядальним становленням». Можна сказати, що час перервний і неперервний одночасно, організм є собою і в той же час дещо іншим, суб'єктивними і об'єктивними, і одночасно факторним. Відповідно до нової нелінійної наукової парадигми пізнання світу, не тільки буття обумовлює свідомість, але й свідомість здатна зумовлювати буття, коли ідеї можуть поставати і постають матеріальною силою, виявляючи ефект слабких і надслабких сигналів, які виявляються у площині синергетичного аналізу дійсності [7].

Слід сказати, що синергетична пояснювальна модель дійсності включає фазові нестійкі стани систем, що розвиваються. Ці стани характеризуються тим, що в них системи постають відкритими впливу слабких сигналів, які мають інформаційну природу. Якщо говорити про соціальні системи, то саме до слабких інформаційних сигналів відносяться ідеологічні (ідеальні) установки, що можуть перетворюватися на потужний чинник, котрий визначає напрямок суспільного розвитку в його перехідних граничних фазах, котрі іноді називають часом невизначеності, чи періодом межичасся.

У цей період виникає багато хитких рівноваг. Це перехрестя, «розщеплення шляхів» (точки біфуркації) [8]. У цей момент вирішують не об'єктивні закони, а малі, але вчасно здійснені впливи. На той або інший шлях розвитку подій, з якого потім не звернути, може підштовхнути незначна особистість незначним зусиллям. У науку навіть увійшла метафора «ефект метелика»: метелик, змахнувши крильцем у певний момент у певному місці, може викликати ураган в іншому куточку планети. У цей проміжок історичного розвитку соціумів зазвичай розгортається запекла боротьба ідеологічних установок (аттракторів), серед яких перемагає, як правило, найбільш радикальна, що передбачає найбільш рішучу зміну суспільних цінностей. За цих умов виразником цієї радикальної ідеологічної установки може постати зовсім нечисленна громадська організація чи суспільний рух, як це мало місце, наприклад, під час подій жовтня 1917 р., коли гору в ідеологічній боротьбі за владу одержала партія більшовиків, яка на той час за кількістю членів посідала далеко не перше місце серед інших громадських об'єднань.

Отже, у перехідні періоди розвитку соціумів велике значення мають слабкі і надслабкі сигнали, що можна проілюструвати рядками з оповідання М. В. Гоголя «Старосвітські поміщики»: «...за дивним устроєм речей, завжди незначні причини родили великі події, і, навпаки, – великі починання закінчувалися незначними наслідками. Який-небудь завойовник збирає всі сили своєї держави, воює декілька років, полководці його прославляються, і нарешті, все це закінчується придбанням клаптика землі, на якому не має місця посадити картоплю; а іноді, навпаки, два які-небудь ковбасники двох міст поб'юються між собою за дурницю, і сварка охоплює нарешті міста, потім села, а там і цілі держави». Розглянемо природу слабких сигналів [9] та істотні механізми їх актуалізації. На рівні психіки

людини ми маємо чотири можливих відношення між стимулом (сигналом) і реакцією, що виражається в схемі чотирьох фазових станів психіки: 1) нормальна фаза, коли реакція адекватна стимулу; 2) врівноважена фаза, коли сильні та слабкі стимули викликають однакову реакцію; 3) парадоксальна фаза, коли слабкий стимул викликає сильну реакцію, а сильний – слабку; 4) ультрапарадоксальна фаза, коли позитивний стимул дає негативний ефект, а негативний – позитивний.

Можна говорити і про «нейтральну фазу», коли організм відносно глухий до будь-яких стимулів. Таким чином, можна говорити про певну генетичну послідовність психічних станів, у межах деяких з них актуальними постають саме слабкі сигнали, до яких психіка людини виявляється сенситивною. Якщо говорити про природне середовище існування людини, то тут також знаходимо дію слабких сигналів як інтегруючого момента планетарного масштабу. В. П. Казначеев визначив слабкі екологічні зв'язки, як інтегральний чинник еволюції людства, який виконує роль інтегратора живої речовини нашої планети.

Всесвіт в цілому також існує як інтегральне утворення завдяки чиннику слабких зв'язків, оскільки на його фундаментальному квантовому рівні (на рівні мінімальної «порції» енергії) він постає єдиним нерозчленованим комплексом, де такі моменти, як єдине та множинне, просте та складне, лінійне та континуальне не диференціюються. Можна сказати, що «нейтральнонульовий» характер надслабких сигналів онтологічно та фізично «збігається» з нейтральним (хаотичним) характером системи, що перебуває у стані невизначеності. Звідси впливає феномен парадоксальної орієнтації на надслабкі сигнали, які виявляються «локомотивами» подальшого розвитку систем, оскільки

визначають шлях їх подальшої еволюції. Ця думка може стати більш зрозумілою, якщо розглянути певні особливості розвитку сенсорної сфери людини. Сенсорна здатність людини поділяється на такі сенсорні області: позитивно сенсорну (де сенсорні сигнали здатні сприйматися); припорогову; надпорогову (де сенсорні сигнали вже не сприймаються).

У свою чергу, припорогову сенсорну область людини можна поділити на три зони, що переходять одна в одну: нерозрізнення, сумніву, розрізнення. Експерименти виявили, що особи, які досліджувалися, можуть працювати в зоні нерозрізнення, коли сенсорні стимули майже не сприймаються ними. Але при послідовному зменшенні від серії до серії різниці між аудіальними стимулами, що подаються, коли особа була нездатна розрізнити звуки, що пред'являлися, вона починала виявляти нові якості у звуках (над слабкі сигнали), які вона не помічала раніше. Ці якості допомагали відрізнити звуки, що спочатку особа не змогла відрізнити. При цьому нові якості були сенситивними, тобто в них починали сприймати нові незвукові якості, такі як шорсткість, гострота, сила та ін.

В цілому, можна сказати, що природа слабких сигналів впливає з особливостей нелінійних систем. Нерівновага, циклічність є загальною формою організації матерії, що виникає під впливом зовнішнього середовища. Нерівновагу можна визначити як стан відкритої системи, при якому відбувається зміна її макроскопічних параметрів, тобто її складу, структури і поведінки. Для підтримки нерівноваги система має потребу в тому, щоб із середовища до неї надходив потік негативної ентропії за величиною, котра, принаймні дорівнює внутрішньому виробництву ентропії, а також, відповідно до принципу нерівноваженості, система повинна постійно здійснювати роботу, щоб зберегти умови свого існування. Саме це

уможливорює для нерівноважної системи підвищення своєї упорядкованості, організованості, відсутніх у рівноважних систем. Можливо, саме кооперативній «роботі» компонентів нерівноваги системи зобов'язані визначеному у літературі з теорії самоорганізації ефекту, що полягає в тому, що вони (системи) виявляють надзвичайну чутливість до зовнішніх впливів: слабкий сигнал на вході може привести до значної, і, нерідко, несподіваної зміни на виході, що означає незастосовність до них чітких причинно-наслідкових залежностей, у яких наслідки якщо не тотожні, то пропорційні причині. На цьому ефекті заснована дія резонансного порушення, що являє собою особливу чутливість системи до впливів, які узгоджуються з її внутрішніми властивостями. Внаслідок цього малі, але погоджені з внутрішнім станом системи, зовнішні впливи на неї можуть виявитися більш ефективними ніж великі (для цього може знадобитись дотримання деяких умов, наприклад, щоб значення параметрів системи не виходили за межі якої-небудь цілісності), а поява нової ознаки чи елемента в одного з компонентів системи приводить до появи їх і в інших компонентів.

Слід сказати, що зміна еволюційного і біфуркаційного етапів розвитку систем, їхньої стійкості і нестійкості утворює у часі динамічні цикли. Кожна система має не тільки циклічні процеси, обумовлені її природою, але і цикли, що диктуються середовищем (наприклад, зміна періодів року, дня і ночі, місячних фаз і т.д.). Причому «зовнішні» цикли більш стабільні і стійкі, а цикли внутрішнього походження можуть змінюватися під їхнім впливом у результаті синхронізації – властивості систем самої різної природи виробляти єдиний ритм спільного існування, незважаючи на часом вкрай слабкий взаємозв'язок. У результаті синхронізації системи починають рухатися з однаковими, кратними чи

порівнянними частотами (швидкостями). Можна виділити два основних види синхронізації. Взаємна (внутрішня) синхронізація відбувається, коли визначені частотні співвідношення встановлюються в результаті взаємодії «рівноправних» систем; а захоплення – зовнішня синхронізація – має місце тоді, коли одна із систем є настільки могутньою, що нав'язує свій ритм руху іншим автоколевальним системам. Тенденція до встановлення синхронізації є універсальною, знівелювати її можуть тільки сильні десинхронізуючі фактори. Як десинхронізуючі, так і синхронізуючі фактори діють практично увесь час, але здобувають можливість реально і відчутно вплинути на процес синхронізації відразу після точки біфуркації, у якій десинхронізуються дуже багато процесів, після чого на еволюційній стадії розвитку тенденції до синхронізації і взаємної адаптації інших видів (синхронізацію можна розглядати як різновид адаптації) поступово беруть верх і підсилюються в міру віддалення від катастрофи.

Процес синхронізації систем може привести до їх когерентності, тобто до погодженого протікання в часі характерних для них коливальних чи хвильових процесів. В даний час доведено, що стосовно до колективних станів багатоелементних систем поняття одного елемента (частки) багато в чому втратило зміст, оскільки когерентність приводить до того, що складається такий колективний стан, коли елемент знаходиться не на якому-небудь одному рівні, а на усіх відразу. Це стосується, зокрема, і елемента такої макросистеми, як економіка – людини, що є і на інших її рівнях – підсистемах.

НАВЧАЛЬНИЙ ТРЕНІНГ

1. Дайте характеристику синергетиці.
2. Визначте поняття «інтеграція», охарактеризуйте

її сутність.

3. В чому полягає сутність системного ефекту?
4. Як формуються сучасні та формувалися історично концепції цілісності?
5. Окресліть принципи суб'єкт-об'єктних відносин.
6. Розкрийте сутність біфуркацій.
7. Визначте основні відмінності теорії «межі».
8. Розкрийте поняття «парадокс розитку».
9. Сформулюйте, як Ви розумієте хитку рівновагу.
10. Охарактеризуйте природу слабких сигналів та визначте умови їх актуалізації.
11. Розкрийте природу і характер слабких і надслабких сигналів.
12. Охарактеризуйте основні види синхронізації систем.

СПИСОК ВИКОРИСТАНИХ ДЖЕРЕЛ:

1. Гиппенрейтер Ю. Б. Введение в общую психологию [Текст] : [курс лекций] / Ю. Б. Гиппенрейтер. – М. : «ЧеРо», «Юрайт», 2002. – 336 с.
2. Орбан-Лембрик Л. Е. Психологія управління [Текст] : [посібник] / Л. Е. Орбан-Лембрик. – К. : Академвидав, 2003. – 568 с.
3. Чудова Н. В. Имплицитная модель межличностного оценивания и ее роль в профессиональной коммуникации [Текст] / Н. В. Чудова. – М. : Прогресс, 1993. – 206 с. – (рос. мовою).
4. Біблія. Книги Святого Письма Старого і Нового Заповіту. Канонічне. [Текст] / [В Російському Перекладі з Паралельними місцями]; [Американське Біблійне Товариство]. – Нью-Йорк, 1948. – 1255 с.
5. Мелибруда Е. Я – Ты – Мы : психологические возможности улучшения общения [Текст] / Е. Мелибруда ; [пер. с польск.]. – М. : Прогресс, 1986. – 256 с.

6. Почепцов Г. Г. Теория коммуникации [Текст] / Г. Г. Почепцов. – М. : «Рефл-бук» ; К. : «Ваклер», 2001. – 656 с.

7. Ходаківський Є. І. Синергетична парадигма менеджменту [Текст] / Є. І. Ходаківський ; [матеріали наук.-практ. конференції «Молодь і освіта. Європейський вибір», Житомир, 16 березня 2007 р. : тези доповідей]. – Житомир : ПВНЗ „Європейський університет”, 2007. – 170 с.

8. Ходаківський Є. І. Синергетична парадигма економіки [Текст] : монографія / Є. І. Ходаківський, І. Г. Грабар, Ю. С. Цал-Цалко. – Житомир : Спілка економістів України, 2007. – 156 с.

9. Ходаківський Є. І. Методологія наукових досліджень в парадигмі синергетики [Текст] : монографія / [Є. І. Ходаківський, В. К. Данилко, Ю. С. Цал-Цалко] ; за заг. ред. д-ра екон. наук Є. І. Ходаківського. – Житомир : ЖДТУ, 2009. – 340 с.

НАВЧАЛЬНЕ ВИДАННЯ

СКИДАН Олег Васильович
ЯКОБЧУК Валентина Павлівна
ДАЦІЙ Надія Василівна
ХОДАКІВСЬКИЙ Євгеній Іванович
ВОЙТЕНКО Архип Борисович
СИМОНЕНКО Леся Іванівна
САЙКЕВИЧ Марина Іванівна
ДОВЖЕНКО Валентина Анатоліївна
ПЛОТНІКОВА Марія Федорівна
ЗАХАРІНА Оксана Володимирівна
ТИЩЕНКО Світлана Володимирівна
НІМКО Ольга Борисівна
ЛИТВИНЧУК Ірина Леонідівна
ІВАНЮК Ольга Володимирівна
КРАВЕЦЬ Ірина Вікторівна
ЧЕРНИШ Роман Федорович
СЕМЕНЕЦЬ Галина Василівна
ЯКОБЧУК Володимир Анатолійович
БРАЖЕВСЬКИЙ Володимир Миколайович
ПУГАЧОВА Настасія Сергіївна

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ

навчальний посібник

За загальною редакцією доктора екномічних наук,
професора Скидана О. В.

Друкується у авторській редакції.

Підписано до друку
Формат
Умов. друк. арк..
Тираж