



Національний університет
водного господарства
та природокористування



Національний університет
водного господарства
та природокористування



МІНІСТЕРСТВО РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ
БУДІВНИЦТВА
ТА ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНОГО ГОСПОДАРСТВА
УКРАЇНИ



НАУКОВІ ОСНОВИ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СВІТОВИХ ПРАКТИК МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД



НАУКОВІ ОСНОВИ ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СВІТОВИХ ПРАКТИК МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ ТА ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Під заг. ред. проф. Сазонця І.Л.



Національний університет
водного господарства
та природокористування

НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ ВОДНОГО ГОСПОДАРСТВА
ТА ПРИРОДОКОРИСТУВАННЯ
РВП «ЦЕНТР РОЗВИТКУ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ»

**НАУКОВІ ОСНОВИ
ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СВІТОВИХ
ПРАКТИК МІСЦЕВОГО
САМОВРЯДУВАННЯ
ТА ОБ'ЄДНАННЯ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

(під загальною редакцією проф. Сазонця І.Л.)

Видавництво
"Волинські обереги"



2017



Це видання було профінансовано Європейським Союзом в рамках Програми «U-LEAD з Європою». Зміст цієї публікації належить авторам і не є відображенням позицій Програми «U-LEAD з Європою», Європейського Союзу та його країн-членів Данії, Естонії, Німеччини, Польщі та Швеції.

За підтримки програми "U-LEAD з Європою"



Рекомендовано до друку Вченою радою Національного університету водного господарства та природокористування (протокол № 12 від 27.12.2017 р.)

Рецензенти:

д-р держ. упр., доц. Карташов Є.Г., завідувач кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» НАПН України (м. Київ);

д-р держ. упр., доц. Крушельницька Т.А., професор кафедри економіки та регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ (м. Дніпро);

д-р політ. н., проф. Бортніков В.І., завідувач кафедри політології та державного управління Східноєвропейського національного університету імені Лесі України (м. Луцьк);

д-р екон. н., проф. Ханін І.Г., професор кафедри міжнародних економічних відносин Національного університету водного господарства та природокористування (м. Рівне).

Н 34 Наукові основи та імплементація світових практик місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад [Текст]: Колективна монографія [Сазонець І.Л., Алейнікова О.І. та ін.] : За наук. ред. д-ра екон. н., проф. Сазонця І.Л. – Рівне : Волин. береги, 2017. – 216 с.

ISBN 978-966-416-541-6

У запропонованій монографії проаналізовано процеси імплементації світових практик державного управління та місцевого самоврядування в Україні, визначено пріоритети цього процесу та особливості місцевого самоврядування в Україні, проведено теоретичне осмислення цього процесу.

Запропоновано та розкрито теоретико-методичні підходи до удосконалення адміністративних систем, досліджено еволюцію та сучасні проблеми місцевого самоврядування в Україні, визначено та досліджено процес об'єднання територіальних громад як пріоритетний напрям удосконалення системи державного управління та місцевого самоврядування.

Для фахівців з державного управління, практичних спеціалістів, що приймають участь у процесі об'єднання територіальних громад, студентів магістерського рівня, які навчаються за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», науковців, аспірантів.

УДК 352.01/071

ISBN 978-966-416-541-6

© Сазонець І.Л., 2017

© Волинські береги, 2017

ЗМІСТ

ВСТУП.....	5
РОЗДІЛ 1. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СВІТОВИХ ПРАКТИК І ТЕОРЕТИЧНЕ ОСМИСЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	10
1.1. Інституційна динаміка імперативів державного управління: суспільно-економічні детермінанти	10
1.2. Імплементация іноземного досвіду діяльності неурядових організацій у практиці державного управління в Україні.....	24
1.3 Аналіз іноземного досвіду побудови механізму державного регулювання екологічної безпеки регіону та оцінки його ефективності	38
1.4. Електронний документообіг та ефективність роботи органів державної влади. Використання досвіду Естонії	53
<i>Список використаних джерел у першому розділі.....</i>	<i>63</i>
РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СИСТЕМ.....	69
2.1. Пріоритетні шляхи інституційних змін: реформування адміністративних систем	69
2.2. Визначення завдань уряду щодо діяльності корпорацій у вирішенні проблем економічної рівноваги	82
2.3. Корупція в органах публічної влади. Основна причина цього протиправного діяння	105
2.4. Термінологічна компетентність як складова мовно-комунікативної компетентності сучасного документознавця	110
<i>Список використаних джерел у другому розділі</i>	<i>131</i>
РОЗДІЛ 3. ЕВОЛЮЦІЯ ТА СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	136
3.1. Роль органів місцевого самоврядування у розвитку мережі навчальних закладів на Волині на початку ХХ ст.....	136



3.2. Кадри органів місцевого самоврядування Рівненської області	147
3.3. Документообіг в діяльності органів місцевого самоврядування	157
3.4. Інформаційні технології та електронне урядування у трансформації місцевого самоврядування в Україні	165
<i>Список використаних джерел у третьому розділі</i>	<i>179</i>

РОЗДІЛ 4. ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД – ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4.1. Особливості процесу об'єднання територіальних громад (на прикладі Волинської області).....	183
4.2. Проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад Рівненщини	201
<i>Список використаних джерел у четвертому розділі</i>	<i>209</i>

ВИСНОВКИ

ВСТУП

Останні роки в становленні державності та економічного розвитку України були роками стрімкого просування вперед у багатьох політичних, соціальних та економічних напрямках. До таких напрямків можна віднести й сферу реформування системи державного управління, формування соціальних інститутів, однак закордонний досвід, практика проведення соціально-економічних реформ в Україні постійно відкривають нові перспективи і ставлять нові питання. Складність формування нових механізмів державного управління, механізмів відпрацьовування конкретних соціальних процесів та взаємозв'язків державного управління і місцевого самоврядування визначена в першу чергу коротким історичним терміном, відведеним нашій країні для побудови ринкової економіки. У розвинутих індустріальних державах різні форми соціально-економічних систем існують більше трьох століть, а інфраструктура, що забезпечує функціонування соціальних інститутів (законодавство, спеціальні установи, державні установи, неурядові організації, благодійні фонди, банки, біржі, фінансові посередники і т.д.), склалася в сучасному вигляді майже 100 років тому.

Сучасні умови функціонування механізмів державного управління, розвитку вітчизняної економіки в ринковій системі, коли відносини між членами суспільства з приводу виробництва, розподілу і споживання суспільного продукту складаються на основі товарно-грошових відносин, рушійною силою яких є інтерес, а сферою існування – ринок, висунули вимоги розмежування відповідальності сторін у процесі державного управління, розмежування повноважень між державою та територіальними громадами, соціальних стандартів.

Існуючий у даний час механізм державного управління соціально-економічними процесами не повністю відповідає сучасним вимогам до розвитку громадянського суспільства, рівню розвитку продуктивних сил, класичним закордонним зразкам. У зв'язку з цим багато вітчизняних вчених приділяє цій проблемі значну увагу. Склалися наукові школи, що досліджують питання ефективного механізму державного управління у Києві, Дніпрі,

Харкові, Одесі, Львові. Проблеми соціально-економічних перетворень в державі, економічні механізми розвитку країни досліджували такі фахівці, як О.І. Амоша, Л.І. Безтелесна, Л.С. Головкова, О.І. Дацій, І.І. Павленко, І.Л. Сазонець, О.М. Ястремська та ін. Разом з тим, рівень достатку суспільства та його громадян визначається не тільки рівнем розвитку продуктивних сил та економічним потенціалом, але й досконалою державно-інституційною системою управління функціонуванням суспільства та держави. Ціла плеяда фахівців з державного управління приділяла увагу вирішенню цього питання. Серед таких науковців слід виділити О.І. Алейникову, В.І. Бортнікова, А.Ю. Гладченка, І.О. Драгана, Я.Ф. Жовнирича, Є.Г. Карташова, Т.А. Крушельницьку, В.В. Сиченко, Л.Х. Тихончук, В.І. Шарія та ін.

Одним з головних питань, що постає сьогодні перед практикою державного управління та потребує досліджень і пропозицій з боку науковців, є вдосконалення процесів місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад. Із всього спектра проблем науки державного управління – місцевого самоврядування, а особливо процеси функціонування територіальних громад, є найбільш різноплановими та багатоваріантними. Іноземний досвід пропонує багато варіантів розвитку цих процесів в Україні, тому цій важливій проблемі було присвячено Міжнародну науково-методичну конференцію «Децентралізація влади, проведення реформ в Україні. Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад». Ця конференція проводилася в Національному університеті водного господарства та природокористування (м. Рівне) спільно з Рівненським відокремленим підрозділом «Центр розвитку місцевого самоврядування» у жовтні 2017 року за підтримки органів місцевого самоврядування Рівненщини. Фінансова підтримка цього заходу була здійснена Європейським Союзом за кошти програми «U-LEAD з Європою», зокрема, Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією. До конференції було видано матеріали. Ця монографія є продовженням та подальшим розповсюдженням ідей вчених, фахівців-практиків, що висловлювались на конференції.

В монографії проаналізовано процеси імплементації світових практик державного управління та місцевого самоврядування в Україні, визначено пріоритети цього процесу та особливості місцевого самоврядування в Україні, проведено теоретичне осмислення цього процесу. З метою розкриття цих процесів авторами розглянуто інституційну динаміку становлення процесів державного управління в Україні, проведено імплементацію іноземного досвіду діяльності неурядових організацій в практику державного управління в Україні, проведено аналіз побудови механізму державного регулювання екологічної безпеки регіону та механізми його ефективності, розглянуто основи електронного документообігу в органах державної влади країн Європи.

В монографії запропоновано та розкрито теоретико-методичні підходи до удосконалення адміністративних систем, досліджено еволюцію та сучасні проблеми місцевого самоврядування в Україні, визначено та досліджено процес об'єднання територіальних громад як пріоритетний напрям вдосконалення системи державного управління та місцевого самоврядування. Серед основних наукових розробок, що сприяли розкриттю цих проблем, авторами подано такі, як: пріоритетні шляхи інституційних змін в реформуванні адміністративних систем, основні причини корупції в органах публічної влади, забезпеченість кадрами органів місцевого самоврядування, документообіг в діяльності органів місцевого самоврядування, інформаційні технології та електронне урядування у трансформації місцевого самоврядування в Україні. Крім того, в монографії ґрунтовно проаналізовано процеси об'єднання громад на прикладі Волинської та Рівненської областей.

В підготовці монографії взяли участь науковці Національного університету водного господарства та природокористування, інших відомих наукових шкіл з державного управління, зокрема: 1.1. – к. держ. упр., доцент кафедри міжнародних економічних відносин НУВГП Тихончук Л.Х., 1.2. – д. е. н., проф., завідувач кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності НУВГП Сазонець І.Л., аспірантка кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності НУВГП Сіпайло Н.А., 1.3. – к. держ. упр., доцент кафедри

державного управління, документознавства та інформаційної діяльності НУВГП Фесянов П.О., 1.4. – к. т. н., доц., доцент кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності НУВГП Корбутяк В.І., 2.1. – д. держ. упр., проф., директор Навчально-наукового інституту менеджменту та психології ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» НАПН України Алейнікова О.В., 2.2. – к. е. н., доцент кафедри міжнародних економічних відносин НУВГП Гладченко А.Ю., 2.3. – к. держ. упр., доц., доцент кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності НУВГП Дробко Е.В., 2.4. – к. е. н., доцент кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності НУВГП Маланчук Л.О., 3.1. – к. і. н., доц., доцент кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності НУВГП Цецик Я.П., 3.2. – д. е. н., проф., завідувача кафедрою трудових ресурсів та підприємництва НУВГП Безтелесна Л.І., 3.3. – к. е. н., доц., доцент кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності НУВГП Антонова С.Є., 3.4. – директор Рівненського відокремленого підрозділу «Центр місцевого самоврядування», аспірант Національної академії державного управління при Президентові України Сивий Р.П., 4.2. – д. політ. н., проф., професор кафедри політології та державного управління Східноєвропейського національного університету ім. Лесі Українки Малиновський В.Я., 4.2. – к. т. н., доц., завідувач кафедри менеджменту Рівненського державного гуманітарного університету Микитин Т.М., директор Рівненського відокремленого підрозділу «Центр місцевого самоврядування», аспірант Національної академії державного управління при Президентові України Сивий Р.П., вступ, висновки – д. е. н., проф., завідувач кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності НУВГП Сазонець І.Л.

Особливу подяку за допомогу у виданні монографії автори висловлюють ректору Національного університету водного господарства та природокористування професору Мошинському Віктору Степановичу – за створення необхідних умов для творчої та наукової діяльності, практичну допомогу у проведенні Міжнародної науково-методичної конференції «Децентралізація влади, прове-

дення реформ в Україні. Сучасний стан та проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад», шановним рецензентам – за глибокий аналіз монографії та цінні методичні поради – д-ру держ. упр., доц. Карташову Євгену Григоровичу, завідувачу кафедри управління проектами та загальнофахових дисциплін ДВНЗ «Університет менеджменту освіти» НАПН України, д-ру держ. упр., доц. Крушельницькій Таїсії Анатоліївні, професору кафедри економіки та регіональної економічної політики Дніпропетровського регіонального інституту державного управління НАДУ, д. політ. н., проф. Бортнікову Валерію Івановичу, завідувачу кафедри політології та державного управління Східноєвропейського національного університету імені Лесі Українки, д. екон. н., професору Ханіну Ігорю Григоровичу, професору кафедри міжнародних економічних відносин Національного університету водного господарства та природокористування

Сподіваємось, що монографія буде цікавою для фахівців з державного управління, практичних спеціалістів, що приймають участь у процесі об'єднання територіальних громад, студентів магістерського рівня, які навчаються за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування», науковців, аспірантів.

РОЗДІЛ 1. ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СВІТОВИХ ПРАКТИК І ТЕОРЕТИЧНЕ ОСМИСЛЕННЯ ПРОЦЕСІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Інституційна динаміка імперативів державного управління: суспільно-економічні детермінанти

В даний час система державного управління в більшості країн зазнає серйозних змін, що знаходить свій вияв не тільки в необхідності розвитку концептуальних основ державного управління, а й у зміні форм, методів і технологій управління. Багато в чому це залежить від того, що сучасну епоху можна визначити як етап глобальної історичної творчості, зламу старого світового порядку, його управлінських структур і норм контролю, як становлення організацій і управління нового типу. У сучасному суспільстві якісно змінюється роль сформованих соціальних структур, соціальних інститутів, які в ряді випадків стають гальмом розвитку суспільства і джерелом соціальної кризи. В силу цього і теоретики державного управління різного рівня намагаються виробити нові, адекватні змінам соціальної реальності управлінські прийоми, методи, що гарантують результативність управлінських рішень. Однак розробка нових управлінських технологій в даний час ґрунтується в невіршеність питань теоретико-методологічного характеру. Досі немає чіткого загальновизнаного розуміння новітніх імперативів державного управління. Не існує наукової теорії управління, яка могла б скласти основу прийняття вірних рішень і стати методом, механізмом «правильного» державного управління в новітніх умовах. Сьогодні важко зрозуміти, чому одні країни приймають правильні рішення, а інші помилкові, чому одні розвиваються швидко і динамічно, а інші відстають. Чи залежить це виключно від особистих характеристик функціонуючого уряду, його характеру і здатності знайти вірне рішення в непростій ситуації, або управління є виключно раціональною сферою діяльності, що ґрунтується на об'єктивних принципах? Відповісти на ці питання не представляється можливим без розробки концептуальних основ науки державного управління, без розробки науково-теоретичної

бази державного управління. В сучасних умовах роль даного чинника надзвичайно велика. Саме від стану управління безпосередньо залежить, власне, існування суспільства. Маючи свою об'єктивну основу, система управління в той же час є структуроутворюючим принципом, що задає стратегічні цілі і визначальні тактичні рішення для всього соціуму. В управлінських системах сконцентрований і кодифікований досвід організації спільного життя індивідів. Через управлінські рішення реалізується рівень свідомості, тип раціональності даного суспільства. Все це пояснює, чому управління, і, зокрема, державне управління, є складною сферою переплетення об'єктивного і суб'єктивного. Саме це і зумовлює всю складність розробки теоретико-методологічних основ державного управління в новітніх умовах.

Відсутність належної науково-теоретичної бази науки механізмів державного управління в умовах динамічного розвитку міжнародних економічних відносин особливо гостро відчувається в даний час, коли під впливом інформаційно-комунікаційних технологій формується особлива соціокультурна реальність зі своєю логікою, зі своїми способами контролю над умовами поведінки в даній реальності. Нова реальність державного управління тісно пов'язана з глобалізацією економіки і політики, включає такі нові явища, як зростання ролі ТНК і світових фінансових ринків, розширення сфери лібералізації і дерегулювання економіки, нова роль наднаціональних організацій в регулюванні процесів. Це і багато іншого, що відбувається в сучасному суспільстві, переконливо показує, що багато системних проблем сьогодні не можуть бути вирішені колишніми науковими методами.

В таких умовах обґрунтування ролі державного управління на основі еволюції концепцій діяльності держави в системі регулювання економіки має значний інтерес і практичну цінність.

Узагальнюючи класичні трактування поняття «державне управління економічними процесами», слід відзначити, що це поняття походить від латин. *Zegulo* – влаштовую, впорядкову, *zegulo* – форма, правило, і визначається як цілеспрямовані процеси, що забезпечують підтримку або зміну економічних явищ і їх зв'язків. Зараз вже безперечним є факт, що ринкова економіка не виключає, а

навпаки, передбачає державне регулювання значущих для суспільства процесів і явищ. Втручання держави в функціонування ринкового механізму ґрунтується на симбіозі елементів різних теорій регулювання, привабливість яких виявлялася в досить різних ступенях на окремих стадіях розвитку суспільства і в конкретних соціально-економічних умовах. Більшість сучасних економістів відносять перші спроби державного регулювання економіки до періоду формування ринкових відносин в XVII – XVIII ст., тобто до моменту, коли основною економічною теорією був меркантилізм.

Однак, на нашу думку, державне регулювання стало здійснюватися з тих пір, коли виникла держава. Фактично – це найперша функція державного управління. Конкретні дії з регулювання економічних явищ стали здійснюватися державами, як відомо з історичних джерел, ще в XIX столітті до н.е. Наприклад, у Вавилоні, де розвиток держави як інституційного утворення припав на XVIII століття до н.е., коли в цій країні досягли розквіту поливне землеробство, скотарство, садівництво. Особлива увага приділялася розширенню і поліпшенню зрошуваних земель, розвитку ремісничого виробництва. Велике значення мала внутрішня і зовнішня торгівля. На експорт поставлялася велика кількість товарів. Бурхливий розвиток торгівлі призвів до появи грошей, в якості яких спочатку використовували хутра, худобу, шкури. Пізніше при обміні стали використовувати гроші з металу, а ще пізніше – злитки з міді, срібла, золота. Всі перераховані вище та інші економічні явища регулювалися державою. Всі напрями державного регулювання економіки були викладені у створеному кодексі, в якому відбивалися характерні риси економічного і політичного розвитку тієї епохи. У кодексі було визначено основні підходи до управління водою (як слід користуватися водою з каналів, як повинні здійснюватися наймання працівників, купівля рабів, перевезення речей по річках) і багато іншого. Таким чином державне управління вже на стадії його зародження було досить схоже на новітню систему державного управління, разом з цим державне регулювання було сконцентроване саме на проблемах контролюючого характеру.

Подальший розвиток державного управління як концепції суспільно-економічних відносин пов'язаний з функціонуванням

Стародавньої Греції і Стародавнього Риму, де системні параметри державного управління розвивались іншим шляхом, відмінним від розвитку країн Стародавнього Сходу. Родоплемінні відносини в них досить рано поступилися місцем рабовласницькому ладу. У суспільстві відбулася різка диференціація населення на вільних людей і рабів. Держава передбачала, що тільки вільна людина мала право бути власником згідно із законом, повноправним громадянином своєї країни. Раби, що вважалися «факторами виробництва», не мали практично ніяких майнових і цивільних прав. У міру розвитку ремесла, зовнішньої торгівлі та завоювань нових територій всередині полісів стали формуватися нові соціальні групи, що склалися із заможних торговців і ремісників, які також претендували на роль рабовласників, прагнули отримати землю у приватну власність і політичні права. Центральне місце державного регулювання визначалося через прерогативу видання законів.

Відзначаючи системні параметри державного регулювання економічних явищ на самих ранніх етапах людського життя, не можна не підкреслити, що не завжди нові порядки, що встановлюються державою, залишалися на довгий час стабільними. Наприклад, імператор Стародавнього Риму Діоклетіан намагався призупинити зростання цін, викликане постійним знеціненням грошей. З цією метою в 301 році нашої ери був виданий Едикт про ціни, в якому держава встановлювала рівень максимально допустимих цін на предмети споживання і тверді ставки оплати праці. Але через деякий час Едикт довелося скасувати, оскільки державне регулювання таких явищ було вже тоді неможливо здійснити і це принесло шкоду економіці.

Характерною рисою формування механізму державного управління в ранньому середньовіччі західноєвропейських держав було те, що їх економіка в тій чи іншій мірі ґрунтувалася на феодалних відносинах. Переважною формою господарювання виступала велика земельна власність, зосереджена в руках феодалів. У їх господарствах працювали не вільні громадяни [2, с. 120].

Подальший розвиток системи механізмів державного управління пов'язаний з періодом кінця XV століття, коли в Європі відбувалися великі зміни суспільно-економічного характеру. Так, в цей період особливо бурхливо розвивався експорт сукна та вовни,

що мали великий попит в Європі. Прогресивні тенденції в економіці, пов'язані з поділом праці, обумовлювали в кінцевому підсумку розвиток внутрішньої торгівлі, в якій брали участь всі категорії громадян. В даний період відбувалася модифікація ролі механізмів державного управління, що виражалася в переосмисленні його функцій і методик взаємодії з економікою зокрема і співтовариством в цілому. Так, адепти школи меркантилізму доводили необхідність функціональної державної фінансової політики. Згідно з їхніми імперативами, у багатьох країнах Європи передбачався і виконувався комплекс заходів, які сприяли становленню ринкової капіталістичної системи. З 2-ї половини XVI ст. розгортається та інтенсифікується так званий мануфактурний меркантилізм (Т. Мен – Великобританія, А. Серра – Італія, А. Монкретьєна – Франція та ін.). Меркантилісти стверджували, ніби основна ознака становлення держави – чисельність золота. Тому, як правило, потрібно спонукати експорт і утримувати імпорт, тобто вивіряти міждержавні фінансові відносини. Ідеї меркантилізму стали теоретичною основою для економічної складової державного регулювання економіки, що отримала назву протекціонізму, спрямованої на розвиток вітчизняної економіки, її охорону від закордонних суперників та експансію на зовнішніх ринках.

Важко знайти країну, яка б не вдавалася до протекціоністської фінансової політичної діяльності як у минулому, так і зараз. Важливим її засобом вважаються державні мита, що були сформовані понад 200 років тому, проте функціонують і на сьогодні. Разом з цим із завершенням етапу первісного нагромадження капіталу меркантилістські теорії втратили колишню популярність. У працях економістів та фахівців з державного управління, таких як: Ж. Мере, У. Бек, Г.С. Одінцова, М.А. Бойчук все частіше зустрічається різка критика позицій меркантилізму [5]. Всебічне обґрунтування нових поглядів економічного лібералізму дали творці класичної школи політичної економії А. Сміт (1723-1790) і М. Хоган. В основі вчення Сміта, що викладене в праці "Дослідження про природу та причини багатства народів" (1776 р.) [39], лежало поняття про економічні імперативи державного управління, які діють подібно законам природи і характеризують розвиток суспільства. Йому була близька ідея "природної гармонії", яка встановлюється в економіці

підсвідомо при відсутності зовнішнього (державного) втручання і вважається хорошим режимом функціонування ринкової системи суспільства. Сміт назвав це природне функціонування економіки принципом "невидимої руки", а роль держави обмежував функцією "нічного охоронця" – зміцнення порядку охорони приватної власності і конкурентної боротьби.

Квінтесенція концепції становлення системи механізмів державного управління економікою, згідно до поглядів ліберальних економістів, найкраще відображена в наступному постулаті А. Сміта. «Кожна окрема людина ... переслідує лише свій інтерес, переслідує тільки свою вигоду, при цьому в даному випадку вона в той же час невидимою рукою направляється до мети, яка ніяк не входила в його плани. Переслідуючи власні особисті інтереси, людина повинна за допомогою належної системи державного управління діяти в інтересах спільноти».

Д. Рікардо був також прихильником всебічного обмеження втручання держави в економіку. Як і Сміт, він вважав, що в економіці працюють конкретні і стихійні, однак пізнавані закони. Спосіб їх "діяння" при відсутності зовнішнього (державного) втручання підтримує фінансову систему в балансі. У той же час Рікардо звертав особливу увагу на необхідність вироблення державної економічної політики, що сприяє піднесенню продуктивних сил суспільства. Сміт і Рікардо вважаються творцями доктрини фрітредерства (від англ. Free trade – вільна торгівля). Вони визначали таку політику як бездоганну, постійно актуальну для всіх держав і народів. Але найбільш досконале уособлення вона знайшла в Англії в середині XIX ст.

У світовій економічній літературі нашого століття представлений досить різний діапазон поглядів щодо місця, ролі, цілей і засобів державного втручання в ринкову економічну систему [16]. При цьому погляди експертів значно змінювалися в залежності від конкретних умов становлення світового господарства – в певний період розквіту або стагнації. Згідно з аналітичними опрацюваннями державного управління економічними процесами, маятник методології державного управління повертався двічі: в 1930-60-ті роки – в сторону активізації ролі держави, з 70-х років – в бік зростання регулюючого впливу ринку. В оцінці суті та ролі ринкового механізму, цілей, засобів, меж, форм державного регулювання

економіки суттєво розійшлися уявлення прихильників 3-х провідних напрямків економічної науки XX ст.: неокласичного, кейнсіанського та інституційного. Доктрини, створені економістами даних напрямків у різний час і в різних державах, застосовувалися в практиці державного регулювання економіки, розділяючи і удачі, і невдачі економічної політики країни. Таким чином, теоретичні конструкції державного регулювання економіки постійно визначаються методологією спрямованості і трактуванням сутності та ролі ринкового координуючого механізму.

На сучасному етапі в загальній своїй масі країни з ринковою економікою в процесі економічного регулювання використовують як принципи кейнсіанства, так і монетаризму. У зв'язку з цим у ряді країн сформувалася широка мережа механізмів саморегуляції у вигляді функціональних економічних систем (FES). Такі механізми сприяють тому, що будь-яке відхилення від заданих параметрів стійкості служить поштовхом до відновлення рівноваги на макро- або мікроекономічному рівні. Наприклад, експансія на внутрішній ринок дешевих імпорتنих товарів автоматично призводить до підвищення ввізних мит, зменшення імпорتنих квот тощо, а це в кінцевому підсумку відновлює оптимальні умови конкуренції на внутрішньому ринку. Найбільше поширення FES по захисту місцевих виробників отримала в ЄС і США. Зокрема, з 1991 по 2000 рік Комісія ЄС порушила близько 1400 антидемпінгових справ [52].

Узагальнюючи інституційну динаміку імперативів механізму державного управління, на сучасному етапі було визначено невіддільність суспільно-економічних систем від держави. Однак досі вчені, визнаючи зростаючу роль держави в ринковій економіці, порізно пояснюють причини даного явища. Як і чинники зумовлюють необхідність державного регулювання економіки в новітніх умовах турбулентності зовнішнього середовища – залишається дискусійною тематикою. Чинники, які формують механізм державного управління, різноманітні, але їх можна згрупувати на підставі певного критерію, пов'язаного з вирішенням тих чи інших економічних проблем, які виникають саме в новітньому зовнішньому середовищі функціонування держави. Таким чином, роль держави у процесах управління економічними процесами, на нашу думку, слід визначати етапами періодизації суспільно-економічних відносин, які

були притаманні певним епохам. Загалом імперативи механізму державного управління на сучасному етапі представлено на рис.1.1.



Рис.1.1. Систематизація складових механізму державного управління [розробка автора]



Представлена періодизація динаміки імперативів механізму державного управління на сучасному етапі свідчить, що творіння державою єдиних відповідних умов для сталого становлення економіки, безумовно, сприяє подоланню негативних рис ринкового механізму і вирішення соціальних проблем. Разом з цим в процесі авторського дослідження виявлено, що кожен новий виток зміни суспільно-економічних параметрів в економічних системах зумовлює формування нових механізмів, методів та форм державного управління. На сьогодні актуальними проблемами функціонування суспільства стають проблеми, які пов'язані торгівлею, оскільки саме ринковий тип економічних відносин на сьогодні превалює у більшості країн світу. В таких умовах трансформація ролі держави виявляється у створенні нових інституцій, які локально або макроекономічно вирішують зазначені флуктуації стійкого позиціонування суспільства. Так, вирішення проблем зайнятості сприяє забезпеченню позитивної динаміки процесу відтворення. Виявлення причин потреби державного регулювання економіки у вирішальній мірі визначає об'єкти дії владних органів. Як правило, об'єктами державного управління виступають первинні ланки, галузі, регіони, суспільно-фінансові процеси, тобто суб'єкти, на які спрямовано інтерес системи органів державного управління для забезпечення умов ефективного функціонування національної економіки. Головними об'єктами, на які спрямована дія системи органів державного управління, вважаються: процеси роздержавлення, приватизації, демонополізації; структура форм власності; соціальна, галузева, секторальна, регіональна і відтворювальна архітектура народного господарства; економічний цикл, процес відтворення; державний сектор економіки; умови і джерела нагромадження капіталу; грошовий обіг; ціни, антиінфляційні процеси; конкурентне середовище; підприємництво; вкладення, НДДКР; соціальна сфера, трудові відносини, служби захисту населення; зайнятість, кадри; платіжний баланс; зовнішньоекономічна діяльність держави; навколишнє середовище. Таким чином, список об'єктів державного регулювання свідчить про те, що вони охоплюють різні сфери господарського життя спільноти як на мікро-,

так і на макрорівні, включаючи міжнародні аспекти, які, на нашу думку, з кожним роком мають все більший вплив на цілісність держави.

Слід підкреслити, що, хоча сучасні концепції державного регулювання економіки і зводяться до монетаристської і кейнсіанської концепцій вибору інструментів державного регулювання економіки, характер і механізми їх застосування не можуть бути випадковими. Інструментарій регулювання на сьогодні визначається обраною стратегією і способами становлення економіки. Набір інструментів державного впливу на економіку може бути одним і тим же в різних державах. Але існуюча в цих державах політична, фінансова та соціальна специфіка, особливі проблеми, відмінність цілей і завдань, особливо короточасних, викликають необхідність більш оптимального вибору форм і способів державного регулювання економіки, визначення їх пріоритетності та поєднання. Все ж специфіка стану і розвитку окремих держав ніяк не виключає можливості використання стандартних заходів державного впливу на суспільно-економічні процеси. В новітніх умовах держава використовує методи прямого і непрямого впливу на економіку. Узагальнення теоретичних узагальнень свідчить, що інструменти та методи, які застосовуються урядами для регулювання економіки, мають високий рівень дисперсності, оскільки історично деякі методи є більше традицією, ніж необхідністю сьогодення.

Розглянемо коротко основні інструменти і їх роль в регулюванні економіки державою. По-перше, основними інструментами регулювання економіки державою залишаються прийняття законодавчих актів, нормативних документів, положень, управління державною власністю (управління підприємствами державного сектора), організація виробництва і праці, держзамовлення, державні інвестиції, державні кредити, субсидії, ліцензування і квотування, застосування санкцій. Цей рівень діяльності держави у регулюванні економічних процесів можна вважати найбільш давнім, проте в той же час достатньо дієвим. Другий рівень діяльності держави у регулюванні економічних процесів виявляється у регулюванні грошової маси та акцентує увагу на таких аспектах, як:

антиінфляційні заходи, регулювання процентної ставки, ставки за операціями центральних банків, рефінансування комерційних банків, регулювання нормативів обов'язкових резервів комерційних банків, операції на ринку цінних паперів. Валютні важелі: стабілізація національної валюти, операції на відкритому валютному ринку, формування і використання бюджету, формування податкової політики, формування амортизаційної політики, визначення норми банківського резерву, встановлення мінімальної зарплати, регулювання цін на деякі види товарів і послуг. Цей рівень функціонування має досить давню історію, проте водночас він є найбільш застосовуваним методом регулювання економічних процесів взагалі та регулювання економіки зокрема. Наступний рівень діяльності держави у регулюванні економічних процесів виявляється формуванні програм, реалізація яких акцентує увагу на забезпеченні зайнятості населення, соціальному захисті населення. Разом з цим на сьогодні виклики як економічного, так і суспільно-системного характеру формують новий контур соціальних, політичних, економічних явищ, які за своїми системними рисами мають глобальний характер. В таких умовах реагування на рівні певного національного уряду є не досить ефективним з огляду на загальний світовий тренд інтеграції і укрупнення економічних структур.

Новий технологічний виток, що пов'язаний з революцією інформаційних технологій, зумовив різку зміну суспільної поведінки, яка проявляється у зміні підходів до управління корпораціями та управління державою, значно більшу, ніж промислова революція перетворила аграрне суспільство. Глобалізація різко розділяє світ на потужні і маргінальні країни в сфері інформаційних технологій. Новітні системи державного управління, як видається, допомагають деяким країнам мати набагато більше переваг, ніж іншим. Глобальні сили проникають на всіх рівнях державного управління, національна або місцева політика в конкретній країні часто має глобальні наслідки, які перетинають національні кордони. Фактично, глобальний тиск зіграв важливу роль в наданні допомоги щодо роздержавлення в західноєвропейських і північноамериканських країнах у скороченні персоналу корпорацій, бюджетів і організацій шляхом приватизації, аутсор-

сингу, укладання контрактів, дерегулювання, скорочення або реструктуризації державних функцій та послуг. Урядові функції і послуги фактично передаються на зовнішній підряд на всіх рівнях державного управління, а частка аутсорсингу в державних установах постійно зростає, хоча урядові функції і послуги, передані на зовнішній підряд, істотно розмежовуються. Графічно це можна представити на прикладі спрощеної моделі Кейнса, що представлена на рис.1.2.

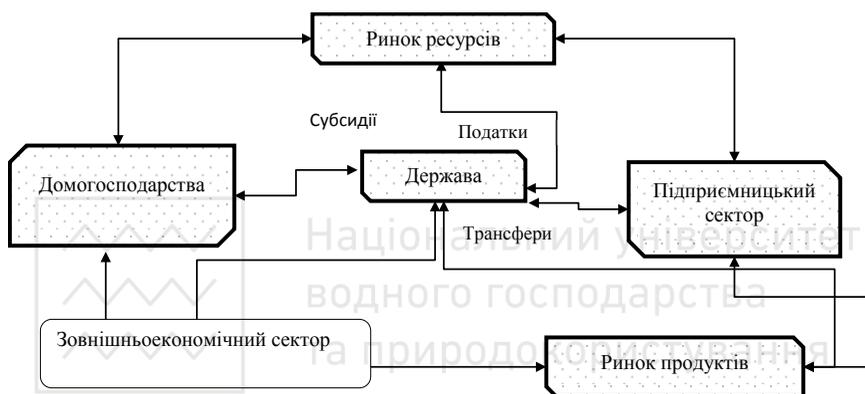


Рис.1.2. Роль держави в умовах трансформації зовнішнього середовища за спрощеною моделлю суспільно-економічних відносин Кейнса

Побудовано автором на основі [17]

Ринкові переваги і принципи ринкової моделі все частіше стають загальнодоступними. Публічне адміністрування більше схоже на «бізнес». Як і управління бізнесом, державне управління все частіше приділяє увагу ефективності, продуктивності, гнучкості, застосовуючи методи, використовувані головним чином в корпораціях. Іншим виміром зазначених процесів стає інтеграція органів державного управління в глобальну систему міжнародних інституцій, яка забезпечує та координує більшість суспільно-економічних відносин. Глобалізація забезпечує більшу свободу вибору для низького рівня влади через революцію інформаційних

технологій. Для залучення інвестицій або просування торгівлі органи влади безпосередньо працюють з іноземними урядами і великими корпораціями, тим самим створюють більше робочих місць і стимулюють місцеву економіку. Періодизація імперативів механізму державного управління на сучасному етапі свідчить, що глобальні сили вимагають фундаментальних змін в соціальних, економічних, політичних і адміністративних системах у всіх країнах. Національні бюрократії реагують по-різному на глобальні сили, в той час як міжнародна обстановка все більше впливає на національну бюрократію.

Однак вплив глобалізації на державне управління в не західних і країнах, що розвиваються, поки не є позитивним, на відміну від західних і розвинених країн. Аналогічним чином, системи державного управління в багатьох країнах, що розвиваються, поки не є достатньо активними або позитивними для глобалізації. Сильні системи державного управління, схоже, допомагають своїм країнам отримати більше переваг від глобалізації, ніж інші, не дивлячись на те, що множинні соціальні і політичні системи обмежують активну роль державного управління. Державне управління в країнах Західної Європи і Північної Америки значно спростило численні системи, включаючи персонал, бюджет і цілі організації шляхом інтеграції органів державного управління у міжнародні організації (Організація Об'єднаних Націй, Міжнародний Фонд, Світовий Банк), що за своїми масштабами мають глобальний вплив. Це, в свою чергу, може зіграти значну роль в наданні допомоги цим країнам у підтримці сильних економічних, фінансових і торгових систем, в результаті чого розвинені країни мають значні переваги перед країнами, що розвиваються.

Слабкі системи державного управління призводять до того, що їх країни отримують набагато менше переваг від глобалізації, ніж інші, оскільки системи державного управління та управління в багатьох країнах, що розвиваються, включаючи африканські, азійські і південноамериканські країни, швидше за все, будуть визначатися нестабільною політичною структурою і поведінкою, слаборозвиненою економічною системою, застарілими технологія-

ми, слабкою інфраструктурою і поганою освітою. Все це зумовлено, на нашу думку, відсутністю інтеграції урядів даної категорії країн до системи базових міжнародних інституцій, координації суспільно-економічних процесів. Країни, що розвиваються, на сьогодні мають значні інтеграції до світових ринків через меншу кількість ресурсів, включаючи кваліфіковану робочу силу і технології, меншу кількість продуктів, в т.ч. інформаційних, що повинно регулюватися системою державного управління. Крім того, на нашу думку, країни і їх громадяни перебувають в односторонньому порядку під впливом країн першого світу, чії національні і корпоративні інтереси вигідно виконуються за рахунок інтересів економічно і технологічно відстаючих країн. У цій ситуації автономія державного управління і роль державного управління торговими процесами є виключною.

Всі вище перераховані положення дають змогу стверджувати, що саме в новітніх умовах роль держави в регулюванні процесів економічного характеру повинна базуватись на принципах торгової дипломатії в системі глобальних інститутів. Однак діяльність органів державного управління України в системі глобальних інститутів координації суспільно-економічних процесів є в певній мірі досить фрагментарною. За роки незалежності в системі державного управління України не сформовано усталеної системи взаємодії уряду з такими глобальними утвореннями, як Організація Об'єднаних Націй, яка містить в своїй структурі Всесвітню Торгову Організацію, Світовий Банк, та інші релевантні до економічного розвитку підрозділи, які функціонують на засадах наддержавної координації колегіального характеру. А тому подальший розвиток цієї проблематики в напрямку обґрунтування дієвих підходів інтеграції системи органів державного управління України до вказаних інституційних утворень має значний інтерес та практичну цінність з огляду на новітні суспільно-економічні процеси в Україні.

1.2. Імплементація іноземного досвіду діяльності неурядових організацій у практиці державного управління в Україні

Кінець ХХ століття став епохою активізації громадських організацій, в тому числі міжнародних неурядових організацій, такий процес отримав назву «революція асоціацій». На початок нового тисячоліття громадські об'єднання почали активно впливати на економічні, політичні, екологічні, соціальні та інші процеси в державах, а міжнародні неурядові організації стали повноцінними учасниками міжнародного життя.

Збільшення кількості та впливу неурядових організацій зумовлене наступними причинами: постійне виникнення локальних та глобальних проблем, вирішення яких потребує створення концентрацій та об'єднання зусиль уряду та громадян; неможливість окремих індивідів, організацій чи урядів держав самостійно дієво розв'язувати ряд проблем сьогодення; активізація демократичних процесів у внутрішніх та міжнародних відносинах; бажання громадян долучатися до створення і прийняття важливих для суспільства рішень, контролювати процес їх реалізації, а отже захистити інтереси людей.

Місцеві (локальні) громадські організації займаються переважно проблемами певного регіону, вони спрямовані на вирішення місцевих питань. Неурядові організації на рівні країни дають змогу об'єднанню людей впливати на ситуацію в державі, наприклад розробляючи різні концепції для покращення економічного становища і подальшого стабільного розвитку суспільства та держави. Завданням неурядових організацій, як зрештою і уряду, є розробка концепції збалансованого, а отже перспективного позитивного розвитку країни за допомогою моделювання загальносуспільної динаміки та визначення спільної стратегії дій [29].

Збалансований розвиток будь-якої економічної системи неможливий без впливу неприбуткових організацій, а саме неурядових організацій, які є компонентами цивілізованого суспільства розвинутих країн. Оскільки в економіці ринкового типу розвиток діяльності неурядових організацій є показником демократизації суспільства, успішності реалізованих економічних реформ та індикатором розвитку конкурентоспроможності країни на світо-

вому просторі. Значущість цієї проблематики істотно зростає в умовах розвитку транзитивної економіки, в якій неприбуткові організації виконують свою провідну роль і забезпечують стабільність економіки та зростання соціально-економічного розвитку країни.

Досвід демократій світу свідчить, що громадянське суспільство не може існувати без розвинутої мережі неприбуткових, насамперед, недержавних об'єднань громадян, які забезпечують участь широких кіл громадськості в процесі розвитку країни. Такі об'єднання виконують функції посередника між державою і різними соціальними групами, захищаючи їхні права й інтереси; вони запобігають монополізації державою політичної, економічної та інших сфер життя суспільства, забезпечуючи громадський контроль за діяльністю держави та її структур. Не маючи за мету одержання прибутку, вони перерозподіляють ті, які є, і створюють додаткові фінансові, матеріальні, інтелектуальні та інші ресурси, спрямовані на задоволення приватних і суспільних інтересів. Завдяки таким об'єднанням громадськість також презентує державі власний погляд на різні проблеми – соціальні, культурні, економічні тощо.

Основна діяльність неприбуткових організацій полягає у наданні благодійної допомоги, просвітніх, культурних, наукових, освітніх та інших подібних послуг для суспільного споживання, зі створення системи соціального самозабезпечення громадян та для інших цілей, передбачених статутними документами, укладеними на підставі норм відповідних законів про неприбуткові організації.

Проблема формування і діяльності неурядових організацій була порушена у працях багатьох зарубіжних та вітчизняних авторів. Серед них варто виділити О. Андрєєву, А. Наумова, А. Кутейникова, В. Конишева, Е. Ферріса, У. Бека, П. Циганкова, В. Барановського, В. Фалько, Н. Тюрину. Серед українських науковців дана проблематика знайшла висвітлення у наукових працях П. Бабенка, М. Мальського, М. Мацяха, А. Мокія, Л. Кривачук, О. Корнієвського, О. Кучика, Ю. Козака, І. Лукачук, О. Пархомчук, І. Погорської, М. Чернявської, Я. Буздуган, У. Ільницької, О. Новакової, Є. Терехова та ін. Значний акцент у наукових працях цих авторів зроблено на історії виникнення неурядових органі-

заций, їхній правосуб'єктності, а також – процесові їхньої інституціоналізації.

Неурядові організації (англомовна дефініція «non-governmental organizations», що вживається в «Європейській конвенції про визнання правосуб'єктності міжнародних неурядових організацій» [28, С. 13-14]) є визначальною ознакою громадянського суспільства в країні. Це може бути консолідований громадський рух, який складається з окремих, взаємно не підпорядкованих громадських організацій, що взаємодіють, які спрямовують енергію громадян на творчу діяльність і тим самим знижують соціальну напругу в суспільстві. Цей ефект має місце, коли в демократичному суспільстві, по-перше, існує «критична маса» недержавних неприбуткових організацій, здатних впливати на хід суспільних процесів і, по-друге, переважна більшість громадських організацій не є антагоністами, тобто, коли вони не тяжіють до взаємовиключних політичних, національних або інших полюсів.

Сферу соціальних дій і відносин у державно організованому суспільстві умовно поділяють на три сектори. Перший охоплює владні та політико-управлінські відносини. Його репрезентує безпосередньо держава та її інституції. Другий сектор охоплює економічні відносини. Його репрезентує ринок та прибуткові організації – «система підприємств, господарських товариств та індивідуальних підприємців, що займаються діяльністю, пов'язаною з отриманням прибутку» [46, С. 3]. Третій сектор охоплює соціальні відносини, він недержавний і неприбутковий. Його репрезентують неурядові організації, «які не ставлять собі за мету збільшення особистого прибутку громадян безпосередньо через участь в їхній роботі» [41, С. 44]. Це не проста сукупність громадських організацій і політичних партій, а певна система сталих принципів, традицій і нормативно-правових засад самоорганізації людей громадянського суспільства [47, С. 5-6].

В нашому дослідженні серед різноманіття неприбуткових організацій розглядатимуться питання діяльності саме недержавних організацій.

Для визначення діяльності недержавних організацій в міжнародній практиці використовують терміни:

- **недержавні** (англ. non-government organizations, NGO) – це поняття, яке вважають найпоширенішим. Воно засвідчує, що організації створювані і керовані громадянами без жодного формального втручання держави. Синонімічним є поняття неурядові організації, оскільки в побутовому словнику держава асоціюється із виконавчою системою влади;
- **неприбуткові організації** (англ. not for profit, non-profit organizations, NPO) – термін (популярний у США), який передбачає, що організація проводить діяльність, не маючи на меті отримання комерційного прибутку за підсумками цієї діяльності;
- **приватні волонтерські організації** (англ. private voluntary organization, PVO) – це такі, які діють завдяки волонтерській або добровільній праці (термін поширений у Великій Британії).

Багатоманітність визначень термінів західними ученими зводиться до виокремлення ознак та особливостей, які фактично стосуються громадських організацій. Цими ознаками є: недержавність, неприбутковість, добровільність об'єднання членів.

Неурядові організації є різноманітними за принципами діяльності, за джерелами фінансування, за завданнями, які вони перед собою ставлять. Для того, щоб зрозуміти роль неурядових організацій в системі регулювання економічних відносин, необхідно провести певне впорядкування, що є дуже актуальним для розуміння цього явища. Класифікація є важливим аспектом аналізу діяльності неурядових організацій, оскільки, крім можливості кваліфікованого їх обліку, вона дає змогу створити загальну картину існуючої мережі горизонтальних зв'язків між суб'єктами економічних відносин. Зазначимо, що критеріїв класифікації неурядових організацій може бути багато, враховуючи їх багатогранність та різноманітність. Так, деякі дослідники виокремлюють як критерій, наприклад, характер взаємозв'язків суб'єктів економічних відносин або напрями їхньої діяльності. Також критерієм можуть бути цілі організацій, саме різниця в цілях різних організацій дає можливість здійснювати типологію і за видами їхньої діяльності.

З цієї точки зору можливо згрупувати неурядові організації за чотирма критеріями, виокремлюючи такі їх класи:

- за суб'єктом господарської діяльності: фізичні особи, юридичні особи та інші організації;
- за метою, яку ставить собі неурядова організація: лібералізація зовнішньоекономічної, торговельної, виробничо-інвестиційної або валютно-фінансової діяльності країни з метою налагодження нових міжнародних зв'язків;
- за видом і спрямованістю діяльності: стосовно суб'єкта і об'єктів діяльності – фонди та організації, діяльність яких спрямована на фінансову або консультативну допомогу іншим суб'єктам господарювання; організації, діяльність яких спрямована на захист власних групових інтересів; організації, діяльність яких спрямована на розв'язання загальносуспільних проблем (реформування освіти або економіки, запровадження певних ініціатив);
- за сферою діяльності: торгівля, промисловість, консалтинг тощо.

Можна погодитися з тими дослідниками, які вважають, що тип діяльності неурядової організації є найстотнішою характеристикою організації.

Найвідомішими неурядовими організаціями в системі міжнародних економічних відносин є: Міжнародна торговельна палата, Спілка міжнародних ярмарків, Міжнародний кооперативний альянс, Світова конфедерація праці, ЮНВТО – міжнародна неурядова організація в галузі туризму.

Офіційною метою діяльності міжнародних неурядових організацій є сприяння розвитку міжнародних торговельно-економічних відносин, усунення обмежень конкуренції на світовому ринку. Наприклад, міжнародні союзи підприємців деколи передбачають у своїх статутах такі цілі: обмін виробничим досвідом, розробка методів покращення якості товарів, забезпечення спільних інтересів учасників шляхом проведення досліджень, організації консультацій, кооперації та узгоджених дій фірм на міжнародному ринку. На відміну від міжнародних картелів, синдикатів, трестів, учасниками яких є окремі крупні компанії, членами міжнародних підприємницьких об'єднань виступають "асоційовані підприємці" або об'єднання підприємців однієї галузі різних країн, що являють

собою нову форму переплетення різних національних груп монополістичного капіталу [27].

Головними завданнями діяльності неурядових організацій в системі регулювання міжнародних економічних відносин є такі [22]:

- використання переваг економії масштабу завдяки розширенню обсягів ринку, зменшенню трансакційних витрат та використанню інших переваг на основі теорії економії масштабу;

- вирішення завдань торгової політики: регіональні угруповання надають змогу створити більш стабільне і передбачуване середовище для взаємної торгівлі, зміцнити переговорні позиції країн в рамках багатосторонніх торгових переговорів у СОТ;

- сприяння структурній перебудові економіки завдяки використанню досвіду провідних економічно розвинених країн, що є членами об'єднання;

- підтримка молодих галузей виробництва за рахунок виходу місцевих виробників на більш широкий регіональний ринок;

- створення сприятливого зовнішньополітичного середовища: забезпечення економічної і політичної консолідації та міжнародної воєнної безпеки;

- можливість регулювання соціально-економічних процесів на регіональному рівні: усунення перешкод на шляху взаємного обміну і взаємодії національних економік, забезпечення сприятливих умов господарювання на мікрорівні, стимулювання конкуренції та міжнародного туризму [42].

Неурядові організації відкритого типу функціонують у сфері здоров'я (неприбуткові госпіталі, лікарні), освіти (неприбуткові школи, коледжі, університети), мистецтва, науки, соціального забезпечення. В теперішній час загалом у "третьому секторі" США працює 7 млн осіб, тобто більше, ніж в державних установах країни. В неурядових організаціях Японії працює близько 4 млн осіб, Німеччини, Англії, Франції – по 1 млн осіб. В середньому "третій сектор" формує близько 3,4% робочих місць [1]. Багато міжнародних неурядових організацій мають консультаційні погодження з агентствами ООН у певних сферах економічної діяльності. Наприклад, організація «Third World Network» (Інформаційна мережа третього

світу) має статус консультанта в рамках «Конференції з розвитку торгівлі» (Conference of Trade and Development, UNCTAD), а також статус в рамках «Економічної й соціальної ради ООН» (UN Economic and Social Council, ECOSOC) [3].

Неурядова організація – громадські об'єднання індивідів або груп за певними інтересами, які беруть участь у громадській діяльності. Неурядові організації в Україні називаються громадськими та існують у найрізноманітніших формах: спілки, ліги, благодійні організації, фонди, фундації, об'єднання тощо [23].

В Україні неурядові (громадські) організації існують з 1992 року, відколи Верховна Рада України прийняла Закон України "Про об'єднання громадян". Серед них можна виділити декілька категорій організацій [24]: а) неформальні – ті, що самостійно вишукують фінансування, незалежні від держави, інституціонально сталі; б) формальні – ті, що працюють за державні кошти, обслуговують інтереси своїх членів, але контролюються державою; в) приватні – ті, що існують за рахунок лише одного джерела доходів (як правило фізичної особи – засновника або групи осіб тощо); г) зареєстровані, але недіючі – ті, що з різних причин залишились без фінансування й не діють, але існують як суб'єкти права.

У нашій державі діяльність неурядових організацій стала можливою з набуттям Україною незалежності та вибором демократичних перспектив розвитку. Неурядові організації, що стоять на сторожі прав та інтересів громадян, мають важливе значення для розбудови громадянського суспільства. Відповідно до статті 36 Конституції України громадяни України для здійснення та захисту своїх прав і свобод мають право на об'єднання в політичні партії та громадські організації. В Україні зареєстровано більше 20 тис. об'єднань громадян. Стаття 1 Закону України «Про громадські об'єднання» визначає громадське об'єднання як добровільне об'єднання фізичних осіб або юридичних осіб приватного права для здійснення та захисту прав і свобод, задоволення суспільних, зокрема економічних, соціальних, культурних, екологічних та інших інтересів. Стаття 21 гарантує право «брати участь у порядку, визначеному законодавством, у розробленні проектів нормативно-правових актів, що видаються органами державної влади, органами

влади Автономної Республіки Крим, органами місцевого самоврядування і стосуються сфери діяльності громадського об'єднання та важливих питань державного і суспільного життя» [12].

Поняття «громадські організації» звичне для української наукової літератури і практики. Дане поняття має місце у Законі України «Про громадські об'єднання», де визначається як громадське об'єднання, засновниками та членами (учасниками) якого є фізичні особи [13]. З цього визначення випливає те, що громадяни для здійснення і захисту своїх прав і свобод, а також задоволення політичних, економічних, культурних та інших інтересів мають право на об'єднання в громадські організації. Це право є невід'ємною частиною прав людини і громадянина. Воно проголошене Загальною декларацією прав людини, Конституцією України та законами України. В державах розвинутої демократії громадські організації діють в усіх сферах суспільного життя, вносять вагомий внесок в справу загального добробуту і стабільного поступу, є важливим чинником соціального та політичного життя.

Еволюція розвитку діяльності недержавних організацій в Україні наведена в таблиці 1.1.

Таблиця 1.1.

Етапи розвитку та напрями діяльності недержавних організацій в Україні

Етап	Період	Напрями діяльності
1	1991–1997 рр.	Діяльність була пов'язана з питанням розвитку основних засад та інфраструктури ринкової економіки
2	1997–2003 рр.	На цьому етапі діяльність організацій спрямована на поглиблення структурних, правових реформ, демократизації громадянського суспільства, забезпечення постійного економічного зростання, підтримку екологічної і ядерної безпеки, підвищення рівня і поліпшення якості життя людей у регіонах, відродження культури і духовності

3	з 2004 року	Подальший розвиток недержавних організацій спрямований на перехід від суто фінансового і технічного сприяння до партнерства. Зусилля сучасних громадських організацій пов'язані з впровадження програм, які передбачають, перш за все, інвестиції в малий і середній бізнес, партнерство між навчальними і медичними закладами, недержавними організаціями, містами, діловими і професійними об'єднаннями, обмін студентами, фахівцями і працівниками та підприємцями розвинутих країн і країн, що розвиваються.
---	-------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

Примітка. Створено автором за даними [4].

Побудова громадянського суспільства в Україні передбачає розвиток діяльності неурядових організацій, які виступають ініціатором поліпшень та засобом впливу на вирішення державою питань забезпечення національної безпеки, а саме:

- створення дієвих, насамперед правових засад захисту конституційних прав та свобод людини;
- сприяння досягненню політичної стабільності, громадянського миру та взаємопорозуміння в суспільстві, відвертання проявів екстремізму, протидія інформаційним атакам з боку інших держав;
- сприяння відкритості діяльності державних структур, здійснення ними управлінських рішень,
- підвищення рівня інформованості населення та забезпечення на цій основі зростання довіри до владних інститутів з боку громадян;
- побудова нових й поліпшення існуючих політико-правових, соціально-економічних та духовно-культурних принципів етнонаціонального збалансованого розвитку, формування ефективних механізмів забезпечення інтересів етнічних спільнот і розв'язання міжнаціональних суперечностей;

- активізація заходів щодо формування міжконфесійної стабільності, запобігання конфліктним релігійним загостренням, недопущення протистояння церков різних конфесій, у тому числі щодо розподілення сфер впливу на населення країни.

Отже, неурядові організації сприяють формуванню громадської позиції стосовно ключових сфер функціонування української держави, стають ефективною рушійною силою євроінтеграційного процесу, формуючи суспільно-політичні засади збалансованого розвитку та безпеки держави.

В умовах суспільних трансформацій результативність розв'язання соціально-економічних і політичних проблем значною мірою залежить від ефективності взаємодії між бізнесом, державними і громадськими структурами. Водночас підтримка розвитку демократичних економічних відносин в Україні є однією з ключових цілей світової спільноти. Така підтримка здійснюється різними способами, у тому числі й за участі неурядових організацій, що відкриває можливості скористатися знаннями і досвідом розвинених держав у процесі зміцнення цінностей демократії та становлення ринкової економіки. Значущість цієї проблематики істотно зростає в ситуації світової економічної кризи, а також зумовлюється неможливістю вирішити без використання досвіду розвинених країн існуючу диспропорційність розвитку економіки України, непослідовність структурних та інституційних реформ, підвищення рентабельності промислового виробництва, слабку інноваційну активність підприємств.

В системі міжнародних економічних відносин Україна прагне бути достойним і активним учасником. З цією метою вона має досягти двох принципово важливих стратегічних цілей: значно прискорити зростання свого економічного потенціалу й вивести національну економіку на рівень передових країн світу; встановити взаємовигідні та рівноправні економічні відносини зі своїми партнерами в міжнародних стосунках [24, С. 53]. Саме в таких відносинах значну роль відіграють міжнародні неурядові організації, які являють собою організації сприяння розвитку й співробітництву в широкому діапазоні міжнародних відносин: політиці, економіці, культурі, науково-технічній діяльності.



В рамках партнерських відносин між неурядовими організаціями і суб'єктами бізнесу здійснюються програми, що передбачають, перш за все, інвестиції в малий і середній бізнес, партнерство між навчальними і медичними закладами, містами, діловими і професійними об'єднаннями, обмін студентами, фахівцями і працівниками та підприємцями розвинених країн і країн, що розвиваються.

Найбільша кількість українських неурядових організацій припадає на сфери: культури і освіти, здоров'я, економіки і науки. Неурядові організації з метою вивчення думок громадян і доведення власних мають свої періодичні видання, серед яких виділяються журнали для неурядових організацій – "Громадські ініціативи" (Львів), "Обличчям до обличчя" ("Сприяння", Донецьк) та спеціальні і спеціалізовані часописи "мозгових центрів" – "Національна безпека і оборона" (Український Центр економічних та політичних досліджень ім. О.Разумкова, Київ), "Схід" (Український культурологічний центр, Донецьк), "Економічний часопис" (Інститут трансформації суспільства, Київ), "Універсум" (Товариство "Універсум", Львів), Наукове Товариство ім. Шевченка (близько 10 періодичних і серійних видань) [1].

Отже, діяльність неурядових організацій в стимулюванні економічного зростання країни полягає в наступному:

- неурядові організації можуть залучати кошти задля реалізації інвестиційних соціальних проектів;
- діяльність таких організацій зорієнтована як на наукові дослідження існуючих проблем, так і на практичне їх вирішення;
- розширений зв'язок з організаціями міжнародного та світового рівня, що виявляється у можливості залучення різних джерел фінансування інвестиційних проектів;
- неурядові організації активізують найважливіші фактори економічного зростання, серед яких капітал, зайнятість, науково-технічний прогрес, платоспроможний попит, що в кінцевому результаті має забезпечити зростання економічної та соціальної ефективності функціонування національної економіки.

Згідно Податкового кодексу України до неурядових (неприбуткових) організацій можуть бути віднесені [33]: громадські

об'єднання, політичні партії, творчі спілки, релігійні організації, благодійні організації, пенсійні фонди; спілки, асоціації й інші об'єднання юридичних осіб; житлово-будівельні кооперативи, дачні (дачно-будівельні), садівничі та гаражні (гаражно-будівельні) кооперативи (товариства); об'єднання співвласників багатоквартирного будинку, асоціації власників жилих будинків; професійні спілки, їх об'єднання й організації профспілок, а також організації роботодавців та їх об'єднання; сільськогосподарські обслуговуючі кооперативи, кооперативні об'єднання сільськогосподарських обслуговуючих кооперативів; бюджетні установи.

Неприбуткові організації мають значний вплив на прийняття країнами важливих рішень, а отже і на світовий курс розвитку суспільства. Соціально-економічний розвиток країни – це глобальний процес, в якому країна повинна скоординувати свої зусилля з усім світовим співтовариством в напрямку реалізації цілей і принципів нової цивілізаційної моделі. У довгостроковому плані успішне вирішення завдання соціально-економічного розвитку буде залежати від нових підходів, що приведуть до зміни звичної практики на всіх рівнях як офіційного, так і приватного життя суспільства.

Недержавні організації мають певні переваги у вирішенні соціально-економічних питань перед державними структурами, а саме:

- виступають альтернативою урядам у вирішенні складних проблем, оскільки вони більш рухливі, швидше, ніж офіційна політика, здатні реагувати на кон'юнктуру, їхня діяльність незалежна від тимчасових політичних коливань, «звільнена від гніту повсякденної політики»;

- ближчі за інші інститути до реальних індивідуальних інтересів, де ступінь спільності, особиста значимість і внутрішня мотивація цих інтересів регулярно перевіряється, підтримується і розвивається через безпосереднє особисте спілкування;

- вирізняються своїм почерком: завжди діють впевнено, наполегливо, рішуче; їхні цілі виражені просто, доступно і ясно; вони відкриті, гнучкі; вміють легко домовлятися та ефективно співпрацювати; діють гласно, прозоро;

- конструктивно налаштовані на реалізацію конкретних завдань у сфері своєї компетенції;
- на міжурядовій арені сміливо висловлюють свої погляди, оскільки є відносно незалежними у своїх рішеннях порівняно з дипломатами, зайнятими у сфері двосторонніх відносин;
- володіють додатковою професійно значимою інформацією, якої часто не мають урядові структури, об'єднують висококваліфікованих спеціалістів у своїй сфері;
- беручись за принципові питання, зосереджуються на цілях, які держави часто підпорядковують іншим зовнішньополітичним інтересам або повністю ігнорують;
- використовують активність місцевих членів на рівні держави з метою включення внутрішньої громадської думки [50, С. 100-101].

Проте, діяльність недержавних організацій пов'язана із чинниками негативного впливу на процеси їхнього розвитку (рис. 1.3).

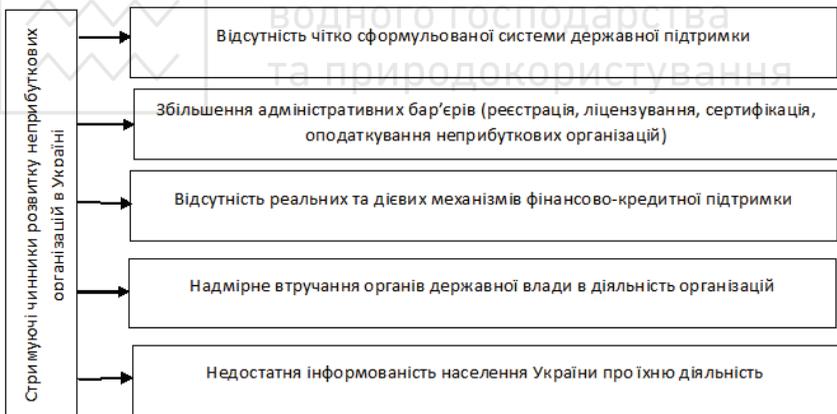


Рис. 1.3. Чинники негативного впливу на розвиток неурядових організацій в Україні (створено автором)

У сучасних умовах популярною є схема, що передбачає поєднання державних соціальних послуг з правом надавати окремі їх види недержавним організаціям. Соціальне партнерство держав з неурядовими організаціями вигідне як з політичних, так і з економічних міркувань. Політична вигода полягає в тому, що

неурядові організації сприяють зниженню соціальної напруженості та підвищенню довіри громадян до офіційної соціальної політики. Економічна вигода полягає в здатності неурядових організацій залучати додаткові, благодійні фінансові кошти для реалізації соціальної політики держав [49, С. 288].

На нашу думку, найбільш ефективними заходами, які б стимулювали активну участь недержавних організацій у вирішенні соціально-економічних проблем України, є наступні:

- створення сприятливих організаційно-правових та інформаційно-технічних умов для діяльності недержавних організацій;
- визначення пріоритетних напрямків державної політики та часткове делегування недержавним організаціям окремих функцій державних органів у сфері лібералізації економіки;
- надання пільг по податкам, зборам, орендній платі та іншим платежам недержавним організаціям, які займаються шефською, спонсорською, благодійною діяльністю;
- цільова фінансова підтримка соціальних програм міжнародних недержавних суб'єктів соціальної політики за рахунок бюджетних коштів держав;
- акумулювання наявної інформації недержавними організаціями у сфері фінансової допомоги та адаптація міжнародного досвіду стимулювання соціально-економічного розвитку країни;
- поступове запровадження системи нормативного регулювання фінансування громадських організацій, що надають соціальні послуги, схвалені державою, а також механізму оплати послуг за допомогою ваучерів;
- збільшення обсягів державної фінансової підтримки організацій громадянського суспільства шляхом законодавчого закріплення кореляції їх розмірів з об'єктивно визначеним відсотком від ВВП. Розглянути доцільність перерахування коштів від доходів державних лотерей та відсотка від доходів платника податків на потреби недержавних організацій [49, С. 289].

1.3. Аналіз іноземного досвіду побудови механізму державного регулювання екологічної безпеки регіону та оцінки його ефективності

Природне середовище – це необхідна складова життя людини і суспільного виробництва, яка є важливою передумовою існування людини і джерелом людських ресурсів. Під впливом людини відбуваються небажані зміни в природному середовищі, які порушують екологічну рівновагу і тим самим завдають великої шкоди генофонду всього живого, зокрема й людини. Тому проблеми гармонізації відносин між суспільством і природою, охорони навколишнього середовища, екологічної безпеки набувають глобального значення, потребують об'єднання зусиль міжнародної спільноти задля збереження екологічної рівноваги.

Українська економіка має перейти на принципи екологічно збалансованого розвитку, що викликає необхідність в управлінні процесами екологізації в усіх напрямках і сферах діяльності людини. Для цього слід провести реформування національних та регіональних структур управління природокористуванням і природоохоронною діяльністю, націливши їх на взаємодію з економічним і соціальним управлінням на рівні окремої території, що сприятиме вирішенню багатьох екологічних питань.

На міжнародному рівні вже протягом кількох десятиліть окреслилась чітка тенденція вирішення багатьох природоохоронних питань, бо більшість зарубіжних країн мають багато схожих проблем, пов'язаних із врегулюванням природоохоронної функції держави. Відтак, оцінюючи ефективність тих або інших управлінських заходів щодо охорони природного середовища, можна визначити найбільш перспективні напрямки удосконалювання вітчизняної системи управління охороною довкілля.

Порівняємо і проаналізуємо окремі елементи систем регулювання екологічної безпеки в країнах з розвинутою ринковою економікою, таких як США, Канада, країни Європейського Союзу, скандинавські країни та ін. У багатьох з них відбулися структурно-функціональні зміни систем Державного регулювання екологічної безпеки (ДРЕБ), перегляд співвідношення компетенції органів управління різного рівня. В першу чергу це стосувалося реформу-

вання системи державного регулювання екологічної безпеки на вищому рівні влади шляхом створення спеціалізованих підрозділів [40, 54]. Можна звернутися до праць, що містять узагальнену характеристику діяльності природоохоронних органів управління різного рівня компетенції [19, 30, 32, 34, 40, 45]. Поряд з відомствами, які займаються безпосередньою реалізацією функцій ДРЕБ, існує значна кількість консультативних органів, завданням яких є збір і аналітичне узагальнення інформації про стан навколишнього середовища, складання прогнозів про масштаби впливу і про можливі наслідки здійснення будь-яких проєктів. У складі державної виконавчої влади виділяються органи спеціалізованої і загальної компетенції регулювання екологічної безпеки та спеціалізовані органи екологічного управління в рамках регіону і на муніципальному рівні.

У США, ФРН та Японії – це агентства по охороні навколишнього середовища [21, 40, 45], у Канаді, Великобританії – міністерства по охороні навколишнього середовища [34, 40]. Істотні розбіжності в структурі і функціях цих органів управління обумовлені особливостями всієї системи державного регулювання, рівнем централізації управління економікою, економіко-географічними факторами.

При цьому слід зазначити, що у різних країнах розподіл функцій державного регулювання екологічної безпеки між органами управління істотно розрізняється. Так, у Німеччині, Великобританії, Канаді більша частка відповідальності за регулювання екологічної безпеки покладена на місцеві органи влади [20, 34, 40, 55, 57].

У Канаді основні функції регулювання екологічної безпеки зосереджені в провінціях [40, 59], у Німеччині – у природоохоронних відомствах земель, які мають значні повноваження по контролю за екологічною безпекою [21, 66]. У Великобританії, поряд із сильною централізованою системою ДРЕБ, підрозділи місцевої влади здійснюють контроль за дотриманням законів у галузі екології [34, 66]. В той же час для більшості європейських країн характерним є зосередження ДРЕБ в галузевих міністерствах, а також у складі адміністрацій підприємств і фірм.

Наприклад, у Великобританії державне регулювання екологічної безпеки здійснює міністерство у справах навколишнього середовища, на яке покладено відповідальність за його стан і яке наділено широкими адміністративними повноваженнями, правом контролю і координації всієї діяльності регулювання екологічної безпеки в країні. Це дає підстави стверджувати, що регулювання екологічної безпеки у Великобританії є достатньо централізованим.

Разом з тим, заслуговує на увагу досвід Великобританії по реалізації політики щодо державного регулювання екологічної безпеки, що полягає в орієнтації на асиміляційний потенціал навколишнього середовища. В якості комплексного підходу до питань ДРЕБ пропонується, зокрема, концепція «екологічно кращого варіанту» [30, 34].

Основою реалізації даної концепції є оцінка впливу на навколишнє середовище кожного проекту, проведення його повної екологічної експертизи. Останнім часом одержала визнання концепція вибору кращих, практично реалізованих засобів по регулюванню екологічної безпеки на рівні регіону. Вибір альтернативних природоохоронних заходів здійснюється за принципом найменших витрат.

Для реалізації цієї концепції було створено природоохоронні підрозділи в галузевих міністерствах і відомствах, які контролюються комісією з питань екологічної безпеки. Такі природоохоронні підрозділи діють у восьми районах Великобританії, які опікуються міністерством у справах навколишнього середовища.

На відміну від Великобританії, структура регулювання екологічної безпеки у ФРН має дещо інші риси управління. Так, на федеральному рівні питання ДРЕБ закріплено за міністерством по навколишньому середовищу, охороні природи і ядерної безпеки, головна функція якого – контроль за організаціями нижчого підпорядкування [7, 21].

Більшість експертних задач виконується спеціалізованими організаціями: наприклад, функція охорони природи – Федеральною дослідницькою установою по охороні природи і ландшафтної екології; технічні питання охорони навколишнього середовища, екотоксикології, частково моніторинг – Федеральною екологічною

службою. Ці організації проводять значну частину досліджень у сфері ДРЕБ.

Найбільш важливі рішення приймаються, як правило, після обговорення на наукових радах, що складаються з представників міністерства по навколишньому середовищу, охороні природи і ядерної безпеки, а також Федеральної дослідницької установи по охороні природи і ландшафтної екології і Федеральної екологічної служби.

На рівні земель діє тріступінчаста система управління, до якої входять організації вищої, середньої і нижчої ланки (табл. 1.2) [61; 62].

Вищі ланки цієї системи – міністерства по охороні навколишнього середовища окремих земель. Деякі питання, пов'язані з охороною природи, вирішуються іншими організаціями, зокрема, міністерствами сільського господарства та внутрішніх справ.

Природоохоронні підрозділи зазначених міністерств мають значні повноваження: вони можуть готувати місцеві закони в області екологічної безпеки, розробляти земельні природоохоронні програми й нормативи, керують моніторингом забруднення навколишнього середовища, відповідають за екологічну експертизу господарських проектів.

На місцевому рівні (середня і нижня ланки) в регулюванні екологічної безпеки існують розбіжності. Природоохоронні підрозділи є в структурі магістрату, об'єднані, як правило, з органами регулювання руху. У ряді земель питання екологічної безпеки безпосередньо відносяться до компетенції земельних і міських рад.

На найнижчому рівні територіального управління природоохоронні проблеми вирішуються органами управління сільських округів і громад.

У цілому функції екологічної безпеки передані поліцейським органам, зокрема, це стосується охорони лісів, полів, диких тварин, здійснення санітарного й промислового контролю і т. ін.

На більшості великих підприємств Німеччини є спеціальні уповноважені по нагляду за ЕБ, які не залежать від адміністрації підприємств. Це служба інженерів-консультантів з питань екологічної безпеки.



Таблиця 1.2

Структура державного регулювання екологічної безпеки у ФРН

Федеральний рівень			Участь громадян
Федеральна дослідна установа з охорони природи і ландшафтної екології	Федеральний міністр з навколишнього середовища, охорони природи і ядерної безпеки	Рада з охорони навколишнього середовища і збереження ландшафтів	Ні
Земельний рівень			
Земельні дослідні установи з охорони природи і ландшафтної екології	Міністерства – державні органи з охорони природи і збереження ландшафту вищої ланки	Рада з охорони навколишнього середовища і збереження ландшафтів	Так
Рівень округу			
	Уряд округу – державний орган з охорони природи і збереження ландшафту середньої ланки	Рада з охорони навколишнього середовища і збереження ландшафтів	Так
Муніципальний рівень			
	Районне, міське управління – державні органи з охорони природи і збереження ландшафту нижчої ланки	Рада з охорони навколишнього середовища і збереження ландшафтів	Так

Таким чином, система державного регулювання екологічної безпеки в Німеччині охоплює всі рівні територіального управління, має відносно незалежний характер і тому найбільше відповідає вимогам формування збалансованої системи ЕБ.

Дещо вірізняється система ДРЕБ в скандинавських країнах, де на сьогодні досягнуто найбільшої погодженості в управлінні економікою і охороні природного середовища. Так, у Швеції відповідальність за збереження природного середовища покладено на Національне управління по охороні навколишнього середовища, що входить до Міністерства сільського господарства. До складу Національного управління належать органи спостереження, які здійснюють контроль за виконанням вимог природоохоронного законодавства. Вони наділені повноваженнями забороняти діяльність господарюючих суб'єктів, що завдає шкоди природному середовищу, накладати штрафи і стягувати плату за нанесений екологічний збиток.

Для виконання цих функцій в округах країни створено спеціальні природоохоронні підрозділи – Ради охорони здоров'я і навколишнього середовища, які відповідають за екологічний стан округу [58].

У Фінляндії державне регулювання екологічної безпеки на регіональному рівні здійснюють провінційні управління, підлеглі уряду країни. Провінційне керування, будучи вищою виконавчою владою в провінції, може приймати будь-які рішення по забезпеченню екологічної безпеки на підзвітній території: вводити місцеві податки, застосовувати санкції до порушників природоохоронного законодавства. На місцевому рівні вирішенням питань регулювання екологічної безпеки займаються муніципалітети [34, 56].

Істотні повноваження у вирішенні природоохоронних проблем мають муніципалітети Норвегії. Вони здійснюють видачу дозволів на будівництво нових підприємств, екологічне інспектування діючих об'єктів, моніторинг навколишнього середовища і т.ін. [34].

Найдосконалішою серед країн Європи вважається швейцарська система управління охороною природи і навколишнього середовища [51]. По-перше, це чітка система взаємопов'язаних

політичних, юридичних, соціальних, наукових та організаційних положень і законів, інтегрована у всесвітню природоохоронну систему та органічно вписана в соціально-економічні умови держави. По-друге, вона має механізми функціонування різного характеру і різних рівнів за прямим і зворотнім зв'язками, де населення не тільки виконує закони, але й має можливість змінювати їх та впливати на дії уряду. В Швейцарії діє національна політика охорони довкілля, яка реалізується через закони, договори, ринкові механізми, природоохоронні інвестиції, кооперацію державних та приватних структур, освіту та пропаганду. Національна природоохоронна політика є невід'ємною складовою державних та приватних планів розвитку, і її виконання забезпечується з боку як державних структур (депутатами, міністерством, поліцією), так і приватних – Лігою охорони природи, Об'єднанням з охорони природи, а також численними екологічними бюро, постійними змішаними комісіями з представників державних урядовців та членів приватних організацій.

Дещо іншою є нова система природоохоронного управління в США. Найбільший інтерес у ній становить взаємозв'язок загальнонаціональних, регіональних і муніципальних програм у галузі природокористування та охорони довкілля [18, 30, 34, 40].

Як відомо, система державного управління охороною довкілля в США має ступінчасту внутрішню структуру, кожна гілка якої певною мірою незалежна. Основні рівні управління – федеральний, штатний і місцевий, а додаткові, перехідні ланки – міжштатний і регіональний. Кожен з цих рівнів займається проблемами охорони довкілля в межах своєї компетенції.

Загальнодержавне управління охороною навколишнього середовища здійснює Агентство по захисту навколишнього середовища (EPA), Рада з якості навколишнього середовища на основі федерального законодавства, розробленого Конгресом США. Конкретна ж організація соціально-економічного життя народу знаходиться в компетенції урядів штатів, а практичним формуванням середовища проживання і системи охорони довкілля займаються органи місцевого самоврядування – муніципалітети міст і адміністрації графств.

Федеральний уряд, як правило, не втручається у сферу діяльності нижчих органів влади, хоча має на це можливості. Для вирішення питань природокористування, які знаходяться у безпосередній компетенції федерального уряду, створено спеціальні органи в структурі міністерств і відомств.

Між федеральним і штатним рівнями управління існує специфічний, допоміжний міжштатний рівень управління, значення якого в організації життя американського суспільства поступово зростає. Він призначений для вирішення особливих проблем, які виникають під час здійснення штатами спільних господарських проектів. Для кожного міжштатного спільного проекту створюється міжштатна комісія, яка вивчає існуючі суперечності і розробляє положення договору про спільну діяльність.

Штати, як суб'єкти федерації США, з точки зору управління природоохоронною діяльністю займаються створенням правових механізмів регулювання природокористування та охорони довкілля, а право безпосереднього прийняття рішень штати делегували органам місцевого самоврядування, які займаються впровадженням цих механізмів і контролем за їх виконанням. Для цього на рівні штатів створено спеціалізовані природоохоронні органи, основними функціями яких є реалізація програм федерального й штатного рівня. У той же час серед штатів немає єдиної структури управління природоохоронною діяльністю. Кожний штат самостійно формує структуру природоохоронних органів, визначає їхні функції і повноваження.

Між рівнями штату і місцевого самоврядування знаходиться допоміжний ступінь регіонального управління – Комісії з регіонального планування, чия діяльність спрямована на координацію зусиль муніципалітетів і графств у вирішенні проблем, пов'язаних з процесом урбанізації територій.

Муніципалітети міст і адміністрації графств становлять нижчий рівень державного управління США. Вони втілюють у життя накази і розпорядження вищих органів влади, додаючи до цього чималу частку своїх власних постанов. На основі делегованого їм штатами права фактичного управління охороною навколишнього природного середовища місцеві органи розробляють схеми

функціонального зонування територій, надавши цим схемам силу місцевого закону. Важливу роль у процесі управління охороною довкілля на місцях відіграють також екологічна експертиза проєктів, правила ліцензування використання територій, контроль за дотриманням законів усіх рівнів.

Федеральний уряд і уряди штатів всіляко підтримують місцеві органи влади в управлінні природокористуванням і заохочують їх ініціативу, розуміючи, що саме від ефективної роботи на цьому рівні залежить реальний стан життєвого середовища його населення.

При цьому зауважимо, що основна частина роботи з охорони навколишнього середовища все ж зосереджена на федеральному рівні по лінії EPA, однак налагоджений взаємозв'язок з регіональними й місцевими рівнями робить цю систему найбільш пристосованою для координації економічного розвитку і збереження екологічної рівноваги.

Для України певний інтерес представляє і досвід організації природоохоронної системи в Канаді, яка складається з двох рівнів: федерального і провінційного. На федеральному рівні відповідальність за стан навколишнього середовища і використання природних ресурсів покладена на міністерство навколишнього середовища (МНС), яке здійснює всі функції по розробці і впровадженню національних екологічних норм, координації діяльності інших федеральних і провінційних органів у галузі охорони навколишнього середовища та використання природних ресурсів [40, 63].

Особливістю системи управління охороною довкілля у Канаді є те, що основні повноваження по реалізації федеральних і місцевих програм і контролю за виконанням природоохоронного законодавства закріплені на рівні провінцій, які мають значно більшу автономію в прийнятті природоохоронних рішень у порівнянні зі штатами США [19, 34, 40]. Це можна пояснити тим, що за провінціями закріплена власність на природні ресурси, звідси регулювання полювання, рибальства, землекористування, використання корисних копалин і лісових ресурсів потрапляє під юрисдикцію провінцій [64]. У цілому ж організаційний механізм управління природокористуванням і охороною природного середовища у

Канаді в основному подібний до механізму в США. Федеральний уряд Канади практично не втручається в природоохоронну діяльність провінцій. Виняток становить охорона атмосферного повітря та трансграничне перенесення забруднень. Міністерство навколишнього середовища Канади в основному тільки координує природоохоронну діяльність, організує проведення наукових досліджень у цій галузі, пропаганду екологічної освіти серед населення [40, 63].

Серед інших країн світу заслуговує на увагу практичний досвід забезпечення збалансованого екологічного та економічного розвитку, а також система природоохоронного управління в Японії. Б. Єрофєєв [10] відзначає, що існуюча система управління охороною навколишнього середовища в Японії представлена двома рівнями: загальнодержавним і муніципальним.

Центральним адміністративним органом, який здійснює природоохоронну діяльність, є Агентство по навколишньому середовищу (АНС). Крім цього, у міністерствах охорони здоров'я, сільського, лісового та рибного господарства, зовнішньої торгівлі і промисловості, транспорту, будівництва та ін. є підрозділи, до обов'язків яких входить забезпечення охорони навколишнього середовища [45].

АНС має свої підрозділи в префектурах і муніципалітетах. Вони взаємодіють із місцевими відділами міністерств сільського й лісового господарства, охорони здоров'я, мають власні науково-дослідні установи. Координаційні функції в системі управління охороною природи виконує Конференція по боротьбі із забрудненням навколишнього середовища, органи якої займаються узгодженням діяльності різних міністерств по виконанню регіональних природоохоронних програм. В органах префектурної влади є департаменти навколишнього середовища.

При розробці сучасної концепції відношення суспільства до навколишнього середовища в Японії виходять з того, що середовище і економіка нерозривно пов'язані між собою, а господарська активність покращує людське життя тільки в тому разі, якщо вона супроводжується збереженням і захистом природи. Тому, на думку японських експертів, сучасна економічна система повинна бути «інкорпорована» з середовищем [45]. Потрібно остаточно

відмовитися від точки зору, що оточуюче середовище є «безкоштовним товаром», який можна експлуатувати безмежно, і прийти до розуміння того, що воно представляє дорогоцінний актив, який слід охороняти для наступних поколінь. Це передбачає, у свою чергу, платність використання всіх природних ресурсів і покладання фінансового тягаря з відновлення середовища на усе суспільство.

На думку японських спеціалістів, на порядку денному стоїть питання про інтеграцію екології і економіки як необхідної умови переходу до «стійкого суспільства», де будуть одночасно враховуватись інтереси збереження середовища і забезпечуватись умови для господарської діяльності [45].

В основу управління охороною навколишнього середовища покладено принцип нормативного якісного стану довкілля, досягнення якого забезпечується або системою норм і стандартів на гранично допустимі рівні антропогенного навантаження, склад забруднень, викидів, скидів, або системою оподаткування підприємств, які допускають порушення установлених вимог природокористування. Обидва принципи можуть бути органічно поєднані. Управління охороною довкілля в зарубіжних країнах супроводжується і підкріплюється системою економічних важелів стимулювання та адміністративних санкцій.

Проведений аналіз організаційних структур управління охороною навколишнього середовища в країнах з розвинутою ринковою економікою показав, що більшість з них переходить від галузевого та ресурсного управління ОПС до комплексного і системного охоплення всіх сфер діяльності, пов'язаних із природокористуванням та охороною довкілля, поступовою передачею більшої частини повноважень в цій сфері на регіональний і місцевий рівні управління. Зміна систем управління охороною навколишнього середовища в цьому напрямку потребує вдосконалення форм і методів забезпечення еколого-економічної рівноваги на різних рівнях управління.

На думку М.М. Гузеева, «еколого-економічний підхід до економічної системи детермінує еколого-економічний підхід до її господарського механізму. Це означає, що всі елементи господарського механізму повинні бути екологізовані» [8].

Сьогодні природоохоронні системи в багатьох країнах світу ефективно використовують різні механізми управління природоохоронною діяльністю, що оптимально пристосовані до сформованої в країні еколого-економічної ситуації. За оцінками В.І. Тарановського, тільки у країнах Європейської Співдружності загалом налічується понад 150 таких механізмів, із них близько 50% становлять різні платежі або екологічні податки, понад 30% – субсидії, і лише до 20% – інші види, такі, наприклад, як системи заставних виплат або торгові схеми [48].

Всю цю сукупність механізмів можна розділити на 4 групи: адміністративні, економічні, ринкові та засновані за активної участі громадськості. Крім цього, їх ще поділяють на державні і муніципальні. До державних відносять ті механізми (їх ще називають методами) управління, які змушують місцеві органи влади беззаперечно їх дотримуватись. До муніципальних – методи (механізми) управління, які реалізуються місцевою владою, самостійно виходячи з екологічних проблем регіону.

В більшості своїй місцева влада недостатньо забезпечена ресурсами для виконання завдань по реалізації і примусовому впровадженню всіх державних законів і постанов щодо охорони довкілля. До порушників застосовуються штрафні санкції, які можуть бути накладені на місцеву владу владою вищого державного рівня. Наприклад, у США міста, які не підтримують належні стандарти якості оточуючого середовища (переважно – якості атмосферного повітря), можуть бути оштрафовані Агентством охорони навколишнього середовища США (EPA) [6]. Як правило, штрафи, що накладаються на місцеві органи влади національними або регіональними державними органами, можуть мати адміністративний характер або нести за собою втрати бюджетного фінансування.

Незважаючи на тенденцію до розширення застосування непрямих методів управління, в деяких країнах, наприклад в Німеччині, залишається прихильність до застосування правових інструментів управління охороною навколишнього природного середовища [65]. При цьому економічні інструменти управління не відіграють головної ролі, а тільки служать доповненням до чинних правових норм.

Високі екологічні вимоги з боку держави, підкріплені сильною нормативно-правовою базою та широкою системою екологічних податків, спонукають природокористувачів до створення та впровадження екобезпечних технологій, які згодом переросли в експортний товар [10]. Стратегічно важливими, ключовими у чинному екологічному законодавстві Німеччини є закон про захист від шкідливих викидів; закон про хімічні товари, яким регулюються відносини у сфері виробництва, збуту та споживання товарів хімічної промисловості, їх вплив на довкілля та стан здоров'я населення; закони про шум літаків і захист від транспортного шуму.

На федеральному рівні встановлені такі види податків, як податок на стічну воду, податок на автомобілі, диференційований податок на моторне паливо. Існує плата за користування дорогами для вантажних автомобілів, плата за шум. На земельному рівні діють спеціальні податки на відходи, плата за воду, податки на охорону навколишнього середовища [15, 21]. Все це сприяло виходу Німеччини на шлях екологічно орієнтованого народного господарства.

У багатьох країнах Європи, Америки, в Японії та в деяких країнах, що розвиваються, поширюються ринкові механізми управління природоохоронною діяльністю. До них відносять: екологічні субсидії, позики, податки, збори, штрафи, кредити, квоти та інше. Зупинимося на характеристиці деяких з них.

Наприклад, система квот на викиди шкідливих речовин, яка поширена у США, Німеччині, частково в Канаді – отримала назву методу «ковпака». На сьогодні вона є ефективним механізмом регулювання джерел викидів на певній території, сприяє збереженню або досягненню відповідного рівня якості природного середовища. Її суть полягає в наступному: місцеві органи влади встановлюють загальну кількість шкідливих викидів не для одного, а для всіх підприємств разом, і шляхом їх регулювання здійснюють контроль за екологічним станом території в цілому. Для прикладу, у США затверджено понад 30 «екологічних ковпаків», по кожному з яких промислові фірми зекономили до 3 млрд дол. [37, 53].

Акцизні екологічні податки включаються в ціну продукції, випуск якої призводить до забруднення навколишнього середовища

на стадії виробництва і споживання. Вони стягуються в залежності від вмісту в ній якого-небудь небезпечного компонента. У США діє податок на продукцію, що містить озоноруйнуючі хімічні сполуки. У Франції, Німеччині, Італії та інших країнах введено податок на мастильні продукти, платниками якого є виробники та імпортери. У Норвегії і Швеції введено податок на мінеральні добрива і пестициди. В Австралії, Австрії, Великобританії і ряді інших країн впроваджено податки на користування паливними і нафтовими продуктами [19]. У країнах Європейського економічного співтовариства – акцизні податки на одноразові упаковки і тару; мастильні матеріали; нафту і нафтопродукти; мінеральні добрива і пестициди; акумулятори, що містять кадмій і ртуть; старі автомобілі. Наприклад, у Нідерландах сьогодні застосовується податок на паливо, за рахунок якого покривається 50% витрат міністерства екології, включаючи витрати на запобігання і відшкодування збитку, субсидування впровадження прогресивних технологій з очищення і переробки, а також фінансування розміщення хімічних відходів.

В умовах науково-технічної революції для підприємців велике значення мають правила прискореної амортизації, які дозволяють знизити податкові платежі корпорацій, стабілізують їх фінансове положення і знижують ризик, пов'язаний з використанням нової техніки.

Так, у Німеччині на очисні споруди і обладнання, а також обладнання, що дозволяє знижувати шумове забруднення, рівень прискореної амортизації становить 60% в перший рік і 10% в подальші чотири роки, в той час як загальноприйнята норма становить 6,67%. Для очисного обладнання в Канаді передбачений дворічний термін амортизації, а в Великобританії і США – п'ятирічний. У Франції 50% очисного обладнання амортизується за один рік, в Італії до 45% обладнання – за три роки [11, 25, 26]. Введення прискореної амортизації в зарубіжних країнах сприяло найшвидшому накопиченню капіталу для оновлення морально застарілої техніки і переходу на обладнання, що мінімально шкодить навколишньому середовищу.

У США, Канаді, Німеччині одержали поширення «екологічні кредити». В багатьох розвинутих країнах використовується дифе-

ренційоване оподаткування залежно від «екологічної сприятливості» продукції, це робить вигідним реалізацію екологічно чистої продукції [21, 38, 40].

Певний інтерес представляє система, запропонована А. Мак-Тартлендом для охорони атмосферного повітря у великих містах [19]. Вона передбачає підвищення ролі державних природоохоронних служб стосовно контролю за виконанням угод з права на викиди в атмосферне повітря в кожній контрольній точці, із умовою пайової участі кожного з учасників угод.

Практичний інтерес у розвитку екологічного програмування представляє досвід Японії. Основна діяльність по реформуванню системи екологічного програмування для переходу до стійкого розвитку здійснюється в напрямку вдосконалювання екологічних програм регіонального рівня, в яких цілі представлені кількісними показниками. Наприклад, Комплексна екологічна програма м. Кавасакі містить 40 кількісних показників, розподілених по 9 групам. Базова програма охорони навколишнього середовища префектури, що складена місцевим Відділом охорони навколишнього середовища до 2005 р., включала три розділи (I розділ – 60 кількісних показників, II – 40, III – 12). У цих розділах представлено три групи цілей: створення суспільства з обмеженим навантаженням на навколишнє середовище; збереження й збільшення мальовничого природного оточення; розвиток інституціональної структури [45, 60].

До числа порівняно нових і ефективних ринкових засобів природоохоронного управління відносять торгівлю правами на забруднення навколишнього середовища [25, 26, 31], екологічне маркування продукції, екологічну сертифікацію підприємства, екологічне ліцензування [43, 44] тощо.

Враховуючи вищесказане, можемо зазначити, що сьогодні існує достатньо різних систем державного регулювання екологічної безпеки. Всі вони варті того, щоб в якійсь мірі використати їх в Україні відповідно до тих трансформацій, що відбуваються у цій сфері. Це дозволить суттєво скоротити процес реформування системи, підвищити природостійкість народного господарства і зменшити рівень забруднення довкілля.

1.4. Електронний документообіг та ефективність роботи органів державної влади. Використання досвіду Естонії

Прийняття управлінських рішень є основною функцією державної установи. Для прийняття рішень необхідна інформація, яка представляється у вигляді документів, також у вигляді документів оформляються і самі рішення. Обсяг технічної роботи з документами часто настільки великий, що може заміщати основний зміст діяльності, звідси – погіршується ефективність діяльності як окремих установ, так і системи державного управління в цілому. Основним механізмом організації взаємодії між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, громадянами і суб'єктами господарювання повинен стати електронний документообіг з використанням електронного цифрового підпису.

Зараз в Україні впроваджується електронний документообіг, хоча існує проблема комплексного підходу до вирішення проблеми інформаційного забезпечення даної системи не тільки в окремих структурах органів державної влади, але й між органами місцевого самоврядування, громадянами і суб'єктами господарювання.

Згідно Концепції розвитку електронного урядування в Україні, одним із пріоритетів України є розвиток інформаційного суспільства, яке можна визначити як орієнтоване на інтереси людей, відкрите для всіх і спрямоване на формування інноваційної моделі розвитку високотехнологічне суспільство, в якому кожен громадянин має можливість створювати і накопичувати інформацію та знання, мати до них вільний доступ, користуватися та обмінюватися ними, щоб дати змогу кожній людині повною мірою реалізувати свій потенціал для забезпечення особистого і суспільного розвитку та підвищення якості життя.

У державному управлінні стрімко розвиваються та застосовуються інформаційно-комунікаційні технології. Так, ще 2003 року Верховна Рада України прийняла два Закони: «Про електронні документи та електронний документообіг» і «Про електронний цифровий підпис» [35, 36], однак недостатньо розв'язаними залишаються, зокрема, такі проблеми, як відсутність єдиних стандартів та регламентів функціонування системи електронного документо-

обігу; обмеженість можливостей систем електронного документо-обігу органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

Для вирішення завдань повноцінного впровадження електронного документообігу важливу роль відіграє автоматизація роботи з документами, що циркулюють в органах влади. Саме автоматизація роботи з документами як складова частина запровадження електронного документообороту має найважливіше значення для підвищення ефективності діяльності як окремих установ, так і системи державного управління в цілому. При цьому:

- зменшуються терміни підготовки і виконання документів;
- створюються і автоматично підтримуються бази (архіви) нормативних і розпорядчих документів;
- зменшується кількість рутинних операцій, працівники одержують можливість зосередитися на вирішенні змістовних задач управління;
- підвищується якість підготовки управлінських рішень;
- зменшується кількість «загублених» документів, місцезнаходження яких невідоме;
- процеси розробки і проходження документів стають інформаційно прозорими і допускають контроль на будь-якій стадії;
- з'являється стимул і можливості для удосконалення структури організації.

Перевід потоків документів в електронну форму та інтеграція їх з Інтернет-порталами дозволяє досягати таких важливих цілей:

- з'являється можливість повно і об'єктивно інформувати громадян про те, який обсяг послуг, сервісів і соціального забезпечення їм надається;
- громадяни і організації залучаються до активної роботи з розробки і реалізації ініціатив і програм законодавчих органів та виконавчих органів влади різного рівня;
- забезпечується «прозора» і оперативна взаємодія державного органу із суб'єктами господарювання;
- досягається істотна економія часу і коштів (як бюджету, так і суб'єктів господарювання).

Обчислювальна техніка і засоби зв'язку міцно ввійшли в сучасне життя, і подив викликає вже не їхня наявність, а скоріше відсутність чи недостатньо ефективного використання. Рівень комп'ютеризації комерційних структур і громадян досить високий. А от ступінь освоєння електронних інформаційно-комунікаційних технологій органами державного управління є не на високому рівні.

Об'єктивних причин відкладати впровадження сучасних комп'ютерних технологій у державному секторі немає. Допомогою у впровадженні та практичній реалізації електронного документообороту органам державного управління можуть стати бізнес-структури.

Ефективність роботи системи державного управління визначається трьома складовими (рис. 1.4):

- 1) ефективністю взаємодії з громадянами і підприємствами;
- 2) ефективністю внутрішньої роботи кожної установи окремо;
- 3) ефективністю взаємодії органів влади між собою.

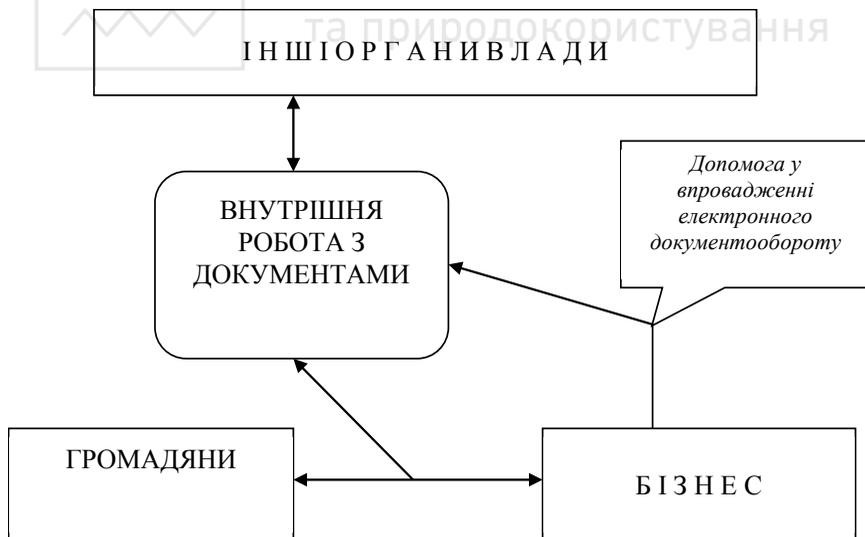


Рис. 1.4. Схема ефективності роботи системи державного управління

Використовувана в даний час «паперова» технологія роботи з громадянами і підприємствами веде до величезної кількості непродуктивних витрат часу і ресурсів як для громадян і суб'єктів господарювання, так і для державних органів.

Використання інформаційно-електронних технологій дозволяє істотно розширити канали взаємодії держави та її громадян, підвищити якість цієї взаємодії і сприяти тим самим зміцненню громадянського суспільства, побудованого на взаєморозумінні, врахуванні інтересів кожного і прагненню до загальних конструктивних цілей через:

- *пошук і одержання інформації*: зручне представлення в мережі Інтернет повної, точної і актуальної інформації про всі органи державної влади дозволяє істотно спростити процес пошуку необхідної інформації, заощаджувати час чиновників, змушених відповідати на запитання, а також зменшити кількість помилок;

- *взаємодія громадян і організацій з органом державної влади*: дана функція забезпечується набором сервісів, що дозволяють громадянам і організаціям запитувати і одержувати по Інтернету необхідні довідки або дозволи, передавати в органи державного управління передбачену законом звітність. Крім того, повинна існувати можливість відстеження стану запитів;

- *принцип «єдиного вікна»*: передбачає наявність однієї точки входу для взаємодії з органами влади всіх рівнів. Для цього необхідна система, що дозволяє автоматично направляти запити і звітність в уповноважені органи державної влади і тим самим розглядати державу як єдиного «провайдера» послуг для громадян і бізнесу.

Для постійної публікації актуальних документів і відстеження ходу просування запитів потрібна інформація, яка може бути отримана із систем автоматизації документообігу різних установ. Тому ця інформація повинна автоматично експортуватися з них для публічного доступу.

Ще прийнятий у даний час певний обмін паперовими документами між органами державної влади і місцевого самоврядування є досить повільним і тягне за собою значні витрати ресурсів на функціонування кур'єрських і поштових служб, експедицій і

канцелярії, змушеної реєструвати вхідні і відправляти вихідні документи.

У випадку функціонування в організації автоматизованої системи до цього ще додається введення інформації про документ і сканування тексту для включення його до бази документів системи.

Найчастіше відсутня можливість контролю з боку відправника за процесом одержання і реєстрації документів приймаючою стороною.

Ця ситуація є ще більш неприродною, якщо врахувати, що вихідний документ також готується в автоматизованій системі, а текст існує у вигляді файлу і спеціально роздруковується для відправлення в інші організації.

Виходом з цієї ситуації є створення системи обміну електронними документами між організаціями. Створення такої системи дозволить забезпечити: радикальне прискорення доставки документів, гарантію доставки, доставку «під розпис» – оповіщення відправника про одержання і реєстрацію документа одержувачем, а також зниження витрат.

Необхідно враховувати, що традиційний паперовий документообіг ще не скоро втратить своє значення – у найближчі роки важливі документи все одно будуть видаватися, затверджуватися і доставлятися в паперовому вигляді.

Тим не менш існують інтегровані паперово-електронні технології, у яких документ пересилається в електронному вигляді, реєструється, і саме з електронною копією йде робота, а паперова копія передається звичайним шляхом.

Введення законодавства, що забезпечує юридичну значимість електронного цифрового підпису, відкриває можливість створення систем обміну електронними документами, які не потребують дублювання електронних документів паперовими і дозволяють тим самим значно знизити витрати органів влади і управління. Звичайно, на шляху розробки таких систем є об'єктивні труднощі:

- а) відсутність будь-яких систем автоматизації документообігу в цілому ряді організацій;
- б) розмаїтість систем і форматів, використовуваних у різних організаціях;
- в) необхідність надійної автентифікації відправників/одержувачів;



- г) захист інформації від зміни в процесі доставки;
- д) необхідність захисту конфіденційної інформації.

Сучасні програмні засоби, розроблені корпорацією Microsoft та її партнерами, дозволяють успішно вирішувати всі ці проблеми. І сьогодні розробка і впровадження систем, які автоматизують обмін електронними документами між організаціями, є абсолютно реальним завданням.

Експлуатація цих систем можлива й організаціями, які не мають автоматизованої системи документообігу. Вони можуть приймати і передавати документи за допомогою засобів обміну електронною поштою, доповнених засобами роботи з формами, електронним цифровим підписом і засобами захисту інформації. Найбільшу користь і помітне зниження трудомісткості одержать організації, в яких документообіг цілком автоматизований.

Основний зміст роботи більшості органів державної влади – це вироблення управлінських рішень, що відбувається у формі роботи з документами. Тому ефективність здійснення ними своїх функцій у значній мірі визначається системою роботи з документами, прийнятою в організації.

У відомствах скрізь використовується традиційна система діловодства. Ця система, заснована на централізованому контролі документів на всіх стадіях їх виконання, має ряд важливих переваг. Однак при великих обсягах оброблюваних документів все одно виникають проблеми, яких неможливо уникнути при роботі з паперовими документами:

- а) тривалі процедури передачі документів всередині організації;
- б) можливість втрати інформації про місцезнаходження документів;
- в) відсутність ефективного контролю як за роботою окремих чиновників, так і за діяльністю організації в цілому з боку вищих органів влади і суспільства;
- г) високі витрати на інфраструктуру збереження і руху паперових документів;
- д) висока трудомісткість рутинних операцій у діяльності чиновників і брак часу на підготовку якісних рішень.

Найчастіше ці проблеми призводять до невикористованих строків розгляду питань, неефективності роботи і поганої керованості організації.

Існує два можливих підходи до застосування інформаційних технологій для розв'язання цієї проблеми:

1. Підвищення ефективності існуючих процедур роботи з документами (автоматизація діловодства).

2. Перехід до електронного документообігу.

Автоматизація діловодства базується на тому, що при реєстрації паперового документа він цілком або частково переводиться в електронну форму, а подальша робота ведеться в основному з електронними реєстраційними картками і представленнями документів.

Впровадження такої технології дозволяє:

- прискорити рух документів по організації;
- гарантувати своєчасний розгляд документів;
- забезпечити ефективний контроль виконання документів і прийняття управлінських рішень;
- підвищити ефективність роботи як окремих чиновників, так і організації в цілому;
- знизити витрати на розмноження, передачу і збереження безлічі копій паперових документів;
- при прийнятті рішень підвищити їхню обґрунтованість і якість за рахунок надання виконавцю максимально повної документаційної бази.

При такому підході з'являються додаткові витрати в процесі реєстрації документа. Втім, їх можна уникнути, якщо значну частину документів організація буде отримувати в електронному вигляді.

Ідея електронного документообігу полягає в тому, що для документів взагалі не створюються паперові версії. Це дозволить значно підвищити ефективність і знизити витрати в порівнянні із змішаним документообігом.

Необхідно мати на увазі, що перехід на чисто електронний документообіг вимагатиме значного часу. Але впровадження систем

автоматизованого діловодства вже зараз створює хороші технологічні передумови для переходу до електронного документообігу, тому що в таких організаціях співробітники поступово відвикають мати справу з паперами (обіг паперів замикається на канцелярії, архіві та експедиції), і в них зникає технологічна необхідність.

Також існує ще одна проблема – готовність органів влади спілкуватися з громадянами в електронному режимі не є високою. Не всі канцелярії, загальні відділи, відділи по роботі із зверненнями громадян мають технічні можливості щодо роботи з електронними документами. Відсутня комплексна державна система підготовки державних службовців для роботи з населенням в електронному режимі.

Разом з тим, вартий уваги досвід Естонії – країни-лідера серед європейських країн із провадження інтернет-технологій у сфері державного управління, особливо розробки і впровадження комплексного підходу у цій сфері.

Першим естонським ІТ-проривом стала заміна рубля на крону в 1992 р. Під монетарну реформу була створена електронна база даних осіб, що одержали право міняти гроші, тобто перший реєстр населення. Через рік при Міністерстві транспорту й комунікацій був створений Департамент державних інформаційних систем (ДДІС) [9, 14].

Запровадження електронного документообігу та електронного врядування в цілому має законодавче підґрунтя, тому центральна роль щодо електронного врядування в Естонії належить органу законодавчої влади, тобто Парламенту (рис. 1.5).

Політичну відповідальність за розвиток і впровадження національної інформаційної політики несе Міністерство економічних відносин і комунікацій. Департамент державних інформаційних систем, що здійснює свою діяльність у рамках вищезазначеного міністерства, відіграє ключову роль у розробці та впровадженні цієї політики в життя. Крім того, цей орган відповідальний за координацію та контроль державної інформаційної системи. Центр інформатики є підрозділом Міністерства економіки і комунікацій, створеним для забезпечення функціонування і розвитку спільних інформаційних систем естонської адміністрації.

Не останню роль в електронному врядуванні Естонії відіграє Аудиторська палата. Вона оцінює економічність, ефективність, результативність діяльності публічної адміністрації та надає рекомендації парламенту і уряду країни, що допомагають підвищити якість державного врядування.

Переглядати дані про фізичну особу має право лише обмежене коло чиновників, та і то за наявності повноважень і необхідності. Державні органи не мають права запитувати особисті дані про особу повторно, якщо громадянин уже їх надавав, причому не важливо, в яке відомство. Питання конфіденційності поставлене на гідний рівень. Доступ чиновників до персональної інформації обмежений: кожний запит персональних даних автоматично лишає слід у системі. Будь-який громадянин може подивитися, що знає про нього держава і хто конкретно з державних службовців ним цікавився.

Серед великої кількості послуг, що стають можливими завдяки впровадженню в Естонії електронного документообігу, можна виділити такі послуги громадянам та бізнесу.

Послуги для громадян: упорядкування податкових платежів, пошук роботи через центри працевлаштування, соціальні виплати, персональні документи (посвідчення водія, паспорт громадянина), реєстрація транспортних засобів, дозвіл на будівництво (місцеві органи влади), поліцейський облік (центральний уряд), публічні бібліотеки (центральний уряд), свідоцтва про шлюб, про народження (місцеві органи влади), вступ до вищого навчального закладу (центральний уряд), повідомлення про переїзд, зміну адреси (центральний уряд), медичний сервіс.

Певні послуги можуть бути надані лише за рахунок об'єднання зусиль кількох державних структур. Це стосується, приміром, питань реєстрації підприємств, зовнішньоекономічної діяльності тощо. З цією метою в Естонії у рамках програми створення електронного врядування серйозну увагу приділили взаємодії державного апарату зі спільного обслуговування бізнесових структур найраціональнішими способами, якомога простішими, швидкими й комфортними. Підприємство, звернувшись до однієї державної структури та виконавши юридично значимі дії, не повинне оповіщати про це інші. За нього це зробить державна структура, яка має комп'ютерний зв'язок з іншими організаціями.

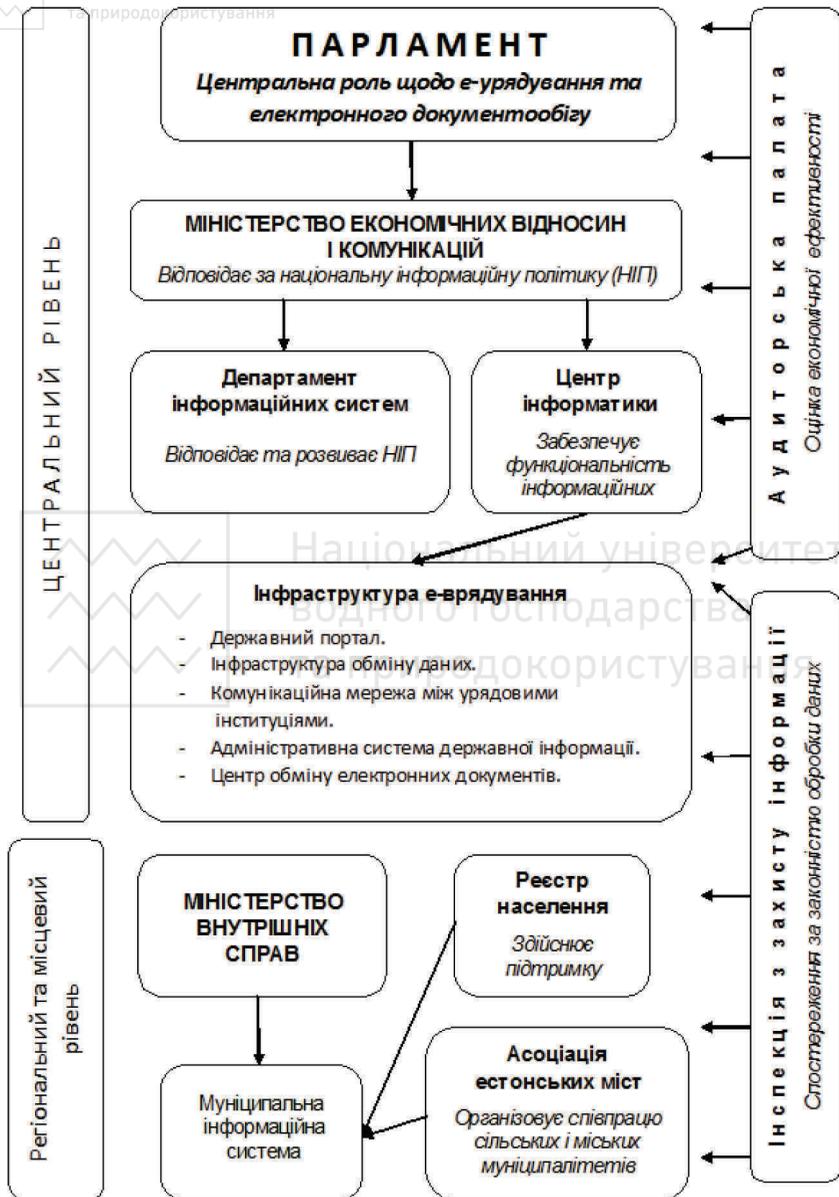


Рис. 1.5. Організаційна схема е-врядування та електронного документообігу в Естонії

Послуги для бізнесу: сплата соціальних платежів он-лайн, податок з доходів корпорацій, податок на додану вартість, подача статистичної звітності, отримання екологічних дозволів, здійснення державних закупівель он-лайн та ін.

Отже, не дивлячись на певні досягнення у впровадженні електронного документообігу в Україні, саме автоматизація роботи з документами як складова частина запровадження електронного документообороту має найважливіше значення для підвищення ефективності діяльності як окремих установ, так і системи державного управління в цілому.

Ефективність роботи системи державного управління визначається трьома складовими: ефективністю взаємодії з громадянами і підприємствами, ефективністю внутрішньої роботи кожної установи окремо та ефективністю взаємодії органів влади між собою.

Естонія спромоглася запровадити електронно-комунікаційні нововведення та, зокрема, електронний документообіг, які системно вплинули на якість відносин держави, бізнесу та громадян. Такі проведені зміни у рамках єдиної державної політики Естонії, без відомчого підходу, враховуючи повагу на приватність окремого громадянина, заслуговують якщо не на банальне копіювання, то хоча б на врахування їх у розбудові інформаційного суспільства України.

Список використаних джерел у першому розділі

1. Білецький В.С. «Третій сектор» як основа громадянського суспільства // Збірник наукових праць (третій випуск) «Громадянське суспільство як здійснення свободи». – Львів: Львівський національний університет, 2006. – С. 62-82.
2. Бостан Л.М., Бостан С.К. Історія держави і права зарубіжних країн / 2-е вид., перероб. й доп. : Навч. посібник. – К.: Центр учбової літератури, 2008. – 730 с.
3. Буко С.Л. Специфіка активності міжнародних НУО на ринку соціальних послуг // Мультиверсум. Філософський альманах. – К.: Центр духовної культури, 2006. – №54. – Режим доступу: http://www.filosof.com.ua/Jornel/M_54/Buko.htm.
4. Буко С.Л. Ціннісні орієнтири сучасного менеджменту. – Рукопис. Дисертація на здобуття наукового ступеня кандидата

соціологічних наук за спеціальністю 22.00.04 – спеціальні та галузеві соціології. – Інститут соціології НАН України. – Київ, 2009.

5. Власть и ее оппоненты в эпоху глобализма. Новая всемирно-политическая экономия / Пер. с нем. А.Григорьева и В.Седельника. – М.: Прогресс-Традиция, Территория будущего, 2007. – 464 с.

6. Галушкина Т.П., Харичков С.К. Экологический менеджмент в Украине: реалии и перспективы. – Одесса: Институт проблем рынка и экономико-экологических исследований НАН Украины, 1998. – 107 с.

7. Гончарова Е.М., Мечерук Г.М., Виноградова А.Е. Экономическая политика ФРГ // Проблемы окружающей среды и природных ресурсов. – М.: ВИНТИ, 1989. – № 12. – С. 123-129.

8. Гузеев М.М. Экономические проблемы и механизмы экономически устойчивого развития: Монография. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 1997. – 356 с.

9. Електронний ресурс : <http://www.zakonoproekt.org.ua/jak-estonija-peretvoryla-vladu-v-nyvydymku.aspx>.

10. Ерофеев Б.В. Правовая охрана окружающей среды в зарубежных социалистических, капиталистических и развивающихся странах. – М.: Право, 1988. – 324 с.

11. Жулявский А.Ю., Акуленко В.Л. Экологический фактор в развитии региональных экологических систем // Вісник Сумського державного університету. – 2001. – № 2. – С. 146-149.

12. Закон України «Про громадські об'єднання» [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-17>. – Назва з екрану.

13. Закон України «Про державну службу» [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/4572-25>. – Назва з екрану.

14. Зарубіжний досвід упровадження електронного урядування / авт. кол.: Т. Камінська, А. Камінський, М. Пасічник та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. С.А. Чукут. – К., 2008. – 200 с.

15. Індрес А. Економіка навколишнього середовища: Пер. з нім. – К.: РВПС України НАН України, 1998. – 189 с.

16. Історія економічних учень: Підручник / Л.Я. Корнійчук, Н.О. Татаренко, А.М. Поручник та ін.; За ред. Л.Я. Корнійчук, Н.О. Татаренко. – К.: КНЕУ, 1999.

17. Кравченко С.О. Удосконалення механізму планування наукових досліджень у державних організаціях і установах : автореф.

- дис. на здобуття наук. ступеня канд. наук з держ. упр. : спец. 25.00.02 «Механізми державного управління» / С.О. Кравченко. – К., 2003. – 20 с.
18. Краснова И.О. Экономическое управление в США: штатный уровень // Изв. вузов. Правовой вестник, 1988. – № 5. – С. 77-80.
19. Лисицын Е.Н. Охрана природы в зарубежных странах. – М.: Агропромиздат, 1987. – 216 с.
20. Маковецький А.М. Соціальна інженерія як галузь соціології: Навчальний посібник. – Чернівці: Рута, 2004. – 64 с.
21. Маликова О.И. Управление охраной окружающей среды в Федеративной республике Германии // Вестник Московского университета. Сер. 6. Экономика. – 2001. – № 1. – С. 71-82.
22. Міжнародна економіка / А.П. Румянцев, Г.Н. Климко, В.В. Рокоча та ін., за ред. А.П. Румянцева. – 3-те вид., перероб. і доп. – К.: Знання, 2006. – 479 с.
23. Міжнародні організації : навч. посіб. / за ред. Ю.Г. Козака, В.В. Ковалевського, З. Кутайні. – К.: Центр учбової літератури, 2007. – 440 с.
24. Міжнародні організації : навч. посібник / За ред. Козака Ю.Г., Ковалевського В.В., Логвінової Н.С. – К.: Центр навчальної літератури, 2009. – 223 с.
25. Міщенко В. Дієвість економічних підойм екологічної політики (чи «забруднювач платить»?) // Економіка України. – 2002. – № 7. – С. 62-69.
26. Мищенко В. Концепция платного природопользования в Украине // Экономика Украины. – 1993. – №7. – С. 68-73.
27. Мокій А.І. Міжнародні організації : навчально-методичний посібник для самост. вивч. дисципліни / А.І. Мокій [и др.] ; Укоопспілка, Львівська комерційна академія. – Л. : Видавництво Львівської комерційної академії, 2006. – 208 с.
28. Неурядові організації Європейського Союзу: порівняльний аналіз громадських організацій України. – К.: ВПЦ «Київський університет», 2002. – 48 с.
29. Новакова О.В. Роль міжнародних неурядових організацій в реалізації концепції сталого розвитку / О.В. Новакова // Політологічні записки. – 2013. – № 7. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Polzap_2013_7_4.pdf.

30. Петерсен У.Ф. Рыночный подход к проблемам окружающей среды и его недостатки // Environmental Low Reporter. – 1994. – № 4. – С. 170-176.

31. Петренко И.В., Григорюк М.Е. Система управления качеством окружающей природной среды // Збірник наукових праць Донецької державної академії управління «Державне управління процесами життєдіяльності і галузевого розвитку регіону» т. IV, вип. 25, серія «Державне управління». – Донецьк: ДонДАУ, 2003. – 311 с.

32. Пірс Д. Останні розробки щодо використання економічних важелів для управління в галузі навколишнього середовища // Матеріали Семінару «Міжнародний досвід застосування економічних важелів для здійснення екологічної політики». – Київ: АМР США, 1997. – С. 57-64.

33. Податковий кодекс України [Електронний ресурс] / Верховна Рада України. – Режим доступу : <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/card/2755-17>. – Назва з екрану.

34. Поддубный И.А., Слюсаренко В.К. Международная эколого-экономическая деятельность: Учебное пособие. – Х.: ИД «ИНЖЭК», 2005. – 200 с.

35. Про електронний цифровий підпис: Закон України від 22.05.2003 р. №852- IV. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua>.

36. Про електронні документи та електронний документообіг: Закон України від 22.05.2003 р. №851-IV // Закони України. – Режим доступу: <http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=851-15>.

37. Робинсон Н. Правовое регулирование природопользованием и охраной окружающей среды в США / Пер. с англ. / Под ред. Колбасова О.С. – М.: Прогресс, 1990. – 206 с.

38. Сахаев В.Г., Шевчук В.Я. Економіка і організація охорони навколишнього середовища. – К.: Вища школа, 1995. – 272 с.

39. Сміт А. Дослідження про природу і причини багатства народів. – М.: Ексмо, 2007. – (Серія: Антологія економічної думки). – 960 с.

40. Соколов В.И. Природопользование в США и Канаде: экономические аспекты. – М.: «Наука», 1990. – 160 с.

41. Сунгуров О. Організації-посередники в структурі громадянського суспільства // Політична думка. – 1999. – № 4. – С. 43-57.

42. Терехов Є.М. Інституціоналізація процесів глобалізації в світогосподарській системі [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.uabs.edu.ua/images/stories/docs/K_EK/Terekhov_1.pdf.

43. Трегобчук В.М. Актуальні екологічні проблеми економічного розвитку // Економіка Радянської України. – 1991. – № 9. – с. 7-13.
44. Трегобчук В., Веклич О. Необхідність еколого-економічної моделі розвитку реформ в Україні // Економіка України. – 1997. – № 4. – С. 12-23.
45. Тимонина И. Использование экономических инструментов в экологическом регулировании: опыт Японии // Проблемы теории и практики управления. – 2001. – № 6. – С. 54-58.
46. Ткачук А.Ф. Законодавство для третього сектору: необхідність та перспектива змін. – К.: Ін-т громадянського суспільства, 2002. – 32 с.
47. Третій сектор в Україні: проблеми становлення / М.Ф. Шевченко (кер. авт. кол.), В.А. Головенько, Ю.М. Галустян та ін. – К.: Український ін-т соціальних досліджень, 2001. – 173 с.
48. Україна: прогноз розвитку продуктивних сил. – Київ: РВПС України НАН України, 1999. – С. 27.
49. Чалюк Ю.О. Роль міжнародних неурядових організацій у вирішенні соціальних проблем / Ю.О. Чалюк // Формування ринкової економіки: наук. зб. / М-во освіти і науки, молоді та спорту України, ДВНЗ "Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана"; [відп. ред. О.О. Беляев]. – 2013. – Вип. 29. – С. 282-290.
50. Чернявська Л.Н. Роль міжнародних неурядових організацій у перебудові політичної системи світу в умовах глобалізації / Л.Н. Чернявська // Актуальні проблеми міжнародних відносин: Зб. наук. пр. – К.: Інститут міжнародних відносин, 2005. – Випуск 53 (Ч. 1). – С. 95-104.
51. Шеляг-Сосонко Ю.Р. Швейцарський феномен охорони довкілля // Екологія і ноосферологія. – Т. 1. – № 1-2. – 1995.
52. Экономическая теория: Учебник / Под общ. ред. акад. В.И. Видяпина, А.И. Добрынина, Г.П. Журавлевой, Л.С. Тарасевича. – М.: ИНФРА-М, 2003. – 714 с. – (Серия «Высшее образование»).
53. Andrews K. The Concept of the Corporate Strategy. – 3-rd Ed. – Homewood, III: Richard D. Irwin, 1987. – 132 p.
54. Bauer D.C. Future Direction: Interested Resource Planning // Proceeding of ACEEE 1992 Summer Study on Energy Efficiency in Buildings, Asi Lomar, Pacifik Grove, Ca. Panel 8, pp. 8.1 – 8.16.
55. Bergland O. Externalities in economy theory and literature // External Effects in Utilization of Renewable Energy. Report of Seminar at

the Technical University in Denmark, Lyngby, 16 September 1993 / Rasoe National Laboratory, 1993. pp. 11-28.

56. Bush EPA budget boost spending, reduces funds for sewage grants // Air. Water Pollut. Rep. – 1990. – № 5. – 34 p.

57. Delene J.G., Hadson C.R. Cost Estimate Guidelines for Advanced Power Technologies // Report of the Oak Ridge National Laboratory. ORNL. TM – 8z. R3. – 159 pp.

58. Handel J.M., Daryianani S., Kathan D., Shovel I.n. The Environmental and Economic Value of DSM: A National Level Assessment // Proceeding of ACEEE 1992 Summer Study on Energy Efficiency in Buildings, Asilomar, Pacific Grove, Ca. Panel 9, pp. 9.79 – 9.87.

59. Hutchinson A., Hutchinson F. Environmental Business Management. – London – New York, 1998. – p. 110.

60. Kitabake Y. An Environment – Economic Assaulting system Unit. Of Tsukuba Paper, series 429, 1990.

61. Michalis P. Okonomische Instrumente in der Umweltpolitik. Eine anwendungsorientierte Einfuhrung. – Heidelberg, 1996. – S. 61.

62. Plachter H. Naturschutz. – Stuttgart, 1992. – S. 398.

63. Rothwell G. Air Pollution Fees and the Risk of Early Retirement at US Nuclear Power Plants. Department of Economics. Stanford University, USA. October. 1998. – 27 pp.

64. Siebert H. Economics of the Environment: Theory and Policy. – Berlin, Heidelberg, New-York, London, Paris, Tokyo: Springer-Verlag, 1992. – 291 p.

65. Umweltabgaben: Grundsatzfragen und abfallwirtschaftliche Anwendung / Zimmermann H. (Hrsg.). Bonn, 1993. – S. 1.

66. World Bank. Expanding the Measure of Wealth: Indicators of Environmentally Sustainable development. – Washington D.C.: World Bank, 1997. – 109 p.

РОЗДІЛ 2. ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧНІ ПІДХОДИ ДО УДОСКОНАЛЕННЯ АДМІНІСТРАТИВНИХ СИСТЕМ

2.1. Пріоритетні шляхи інституційних змін: реформування адміністративних систем

Нинішня економічно-політично-соціальна криза показала наявність серйозних проблем в організації державної влади країн. Фактично державна влада виявилася неспроможною як до більш-менш скоординованих дій в умовах кризи, так і до розробки зрозумілої програми нейтралізації кризових явищ. Безпорадність уряду, неспроможність до консолідованих дій в екстремальних умовах та стратегічна нездатність сформулювати пріоритети державної політики багато в чому стали наслідками того, що впродовж значного часу відкладалося реформування системи управління.

На сучасному етапі трансформації українського суспільства пріоритетним напрямом повинні бути завдання посилення ролі держави в регулюванні соціально-економічних процесів, зокрема у формуванні структур неекономічних відносин, які б могли забезпечити соціальну ефективність ринку. Проблематика гармонізації публічної політики та управління набуває все більшої актуальності у зв'язку із суперечливими та потенційно деструктивними впливами сучасних глобалізаційних процесів-викликів на відтворення системотворчих характеристик триєдності «держава-суспільство-країна».

Управління суспільством в умовах перманентної турбулентності актуалізувало завдання всебічного вивчення надскладних і багаторівневих взаємозалежностей процесів глобалізації й публічного управління. Усвідомлення динаміки їх взаємозв'язку та взаємодії має особливе значення для поглиблення розуміння сучасних тенденцій розвитку державно-управлінських механізмів в Україні.

Спинити поширення кризових тенденцій може тільки сильна та ефективна державна політика. Причому механізми формування та практика провадження державної політики повинні відповідати сучасним умовам глобалізованого світу. Термін «сильна держава» в такому контексті є синонімом поняття «нова держава». Для цього необхідно критично переосмислити сучасні погляди на природу і

функції держави, уточнити пріоритети державного регулювання як важливого інструменту нейтралізації кризових тенденцій. Фінансово-економічна криза, що розпочалася в 2008 році, триває й поглиблюється по сьогоднішній день, змусила порушити питання стосовно необхідності формування стратегії побудови нового аспекту «сильної та справедливої держави». Це означає необхідність розширення і зміцнення політико-адміністративного регулювання, еколюдиноцентричного підходу та розвитку цільового планування державної політики. Відсутність системного бачення виходу держави із кризи показує необхідність зміцнення експертного і наукового забезпечення творення політики [14].

Можна визначити кілька причин невдач реформування адміністративної системи. По-перше, це поширення домінування установок популізму та політичних технологій маніпулятивного характеру у публічній сфері. Для провідних політичних сил публічна сфера часто сприймається виключно в меркантильному плані як засіб підвищення власної популярності за рахунок суто маніпулятивних засобів. Виходячи з цього, політичні сили виявляються незацікавленими у схваленні якихось кардинальних рішень для розвитку публічної політики та забезпечення відкритості політичного процесу. Участь громадянського суспільства в процесі вироблення та прийняття політичних рішень, як правило, лише декларується і здійснюється у формі ритуалу. Звідси спостерігається тенденція – реформаторські проекти часто з'являються на перших етапах каденції політичних сил. Натомість про ці проекти «забувають», коли на порядок денний виходять питання підготовки до чергових парламентських або президентських виборів.

Другою причиною гальмування реформаторських зусиль адміністративної системи є відсутність консолідованої позиції політичного класу та політичної волі. Установки інерції, консерватизм та відсутність інституційної підтримки гальмують реформаторські зусилля. Однак без інституційної підтримки та належного фінансування реалізація масштабних реформаторських проектів є неможливою.

Третя причина – це недостатня політична культура та багато в чому викривлені цінності учасників політичного процесу. Це

проявилось, зокрема, у відсутності довіри та розуміння необхідності впровадження кардинальних змін у системі управління. Зміни в системі публічного адміністрування пов'язані із перерозподілом сфер інтересів та впливів лобістських і політичних груп. Тому будь-які реформаторські кроки сприймалися через призму вузькогрупових інтересів – хто виграє і хто програє від реформ. З'ясування балансу особистих та групових інтересів, як правило, призводило до того, що будь-які кардинальні новації гальмувалися. Отже, небажання поставити загальнодержавні інтереси над груповими стало однією з причин гальмування реформ управлінської системи.

Четверта причина – недостатнє концептуальне опрацювання моделі адміністративної реформи для умов сучасної України. Зокрема, це стосується нерозуміння в середовищі політикуму визначальної ролі держави в умовах фінансово-економічної кризи. Панування застарілих ліберальних установок сприяє витісненню питань адміністративної реформи на периферію інтересів політикуму.

У результаті посилюється негативний вплив корпоратизації державного управління, який викривляє публічну сферу, сприяє поширенню тіншового лобізму і домінуванню корпоративних інтересів великого бізнесу та корумпованого чиновництва над загальнонаціональними інтересами. У сукупності це створює ґрунт для деструкції демократичних механізмів і формування популізму.

Зазначені чинники мають неабияке значення для розуміння актуальності реформування системи управління, яка склалась в Україні. На перших етапах державної незалежності трансформація українського суспільства базувалася на спрощених уявленнях елітних груп про зміст ліберальних цінностей, згідно з якими лише формальні ознаки політичної демократії та послаблення впливу держави в економічній сфері визначалися метою реформування посттоталітарного суспільства. Це призвело до послаблення механізмів впливу держави на соціально-економічні процеси.

Нині в умовах поширення світової економічної кризи і поглиблення кризових процесів в українському суспільстві на порядок денний виходить питання перегляду ролі і функцій держави. Процеси дезінтеграції політико-управлінських відносин, некерованість соціально-економічних процесів та необхідність вироб-

лення загальнонаціональної стратегії виходу з кризи змушують по-новому осмислити роль і функції держави. Очевидно, що настав час відмовитись від неоліберальних поглядів на роль держави. На сучасному етапі трансформації українського суспільства пріоритетним напрямом повинні бути завдання посилення ролі держави в регулюванні соціально-економічних процесів, зокрема у формуванні структур суспільних (неекономічних) відносин, які б могли забезпечити соціальну ефективність ринку.

Очевидно, напрям реформ щодо децентралізації управління є наскрізним в ідеології становлення сучасної суспільно-економічної формації України. При цьому йдеться не про посилення управлінської вертикалі у регіонах, а про формування нової «географії центрів відповідальності» за впорядкування суспільного життя та забезпечення територіального економічного розвитку. Тобто відбувається розмежування сфер державного управління в регіонах та місцевого самоврядування, яке повинне супроводжуватися відповідним укріпленням останнього щодо самостійності у прийнятті рішень та їх реалізації.

Змінюючи моделі управління в Україні з акцентом на посилення місцевого самоврядування, важливо розв'язати проблеми у двох сферах: територіальній – визначення базового рівня управління, на якому може забезпечуватися ефективно управління, і фінансовій – забезпеченість рівнів управління [13].

Територіальний аспект. Тут доцільна логіка першочергового посилення локального рівня, на якому відтворюється основна частина життєвого середовища кожної людини. При цьому ключовими постають проблеми, пов'язані з оптимізацією місцевих видатків відповідно до галузевих норм навантаження на бюджетні установи та бюджетної спроможності фінансування цих установ. Забезпечення населення мінімальним набором суспільних благ є можливим тільки в адміністративно-територіальних одиницях, які мають відповідний розмір. Тому надзвичайно важливим напрямом децентралізації в Україні є впровадження механізмів об'єднання зусиль різних територіальних громад щодо реалізації тих чи інших функцій як шляхом їх об'єднання в одне муніципальне утворення, так і через міжмуніципальне співробітництво.

Мотивація здійснення таких реформ, крім політичних факторів, базувалася на збалансуванні цілей економічної ефективності надання суспільних послуг і забезпечення демократії на місцевому рівні, тобто участі громади в управлінні. Теоретично із збільшенням розміру громади збільшуються економічні вигоди завдяки ефекту від масштабу, проте знижується рівень впливу громади на прийняття рішень. Відповідно, управління віддаляється від мешканців.

У більшості країн Європи територіальні реформи з суттєвого укрупнення муніципалітетів офіційно були добровільними, як це анонсується і в Україні. Проте в реальності ступінь «добровільності» був не надто високим і територіальні реформи проводилися із суттєвою примусовою складовою. «Добровільна» ж фаза у процесі об'єднання громад переважно стосувалася деталей адаптації громад до запропонованого урядом плану територіальної структури. Якщо ж добровільно консенсусу не вдавалося досягнути, то рішення про об'єднання приймалося централізовано.

Безперечно, використання кількості населення як ключового показника при формуванні територіальних громад та наділенні їх повноваженнями недоцільне. Значно важливішим є якість управління муніципалітетом та інституційне забезпечення умов щодо консолідації та кооперації органів місцевого самоврядування при наданні тих чи інших суспільних благ.

Елінор Остром, лауреатка Нобелівської премії з економіки, сформулювала низку принципів, дотримання яких дозволить розв'язати проблеми територіального управління з позицій оптимальності та збереження демократичності:

1. Місцеві громади можуть ефективно управляти суспільними ресурсами, а якість цього процесу залежить від здатності громади до саморегулювання.

2. Результати створення суспільних благ залежать не стільки від форми власності, скільки від правил, які регламентують створення і використання суспільних благ.

3. Децентралізація влади стає можливою і доцільною, якщо у її здійсненні зацікавлені всі учасники процесу, інтереси користувачів суспільних ресурсів узгоджені, а якість життя населення покращується.

Фінансовий аспект. Децентралізація управління неможлива без передавання на місця повноважень і зобов'язань у фінансовій сфері, тобто без фіскальної децентралізації.

У процесі фіскальної децентралізації громада стає господарем своєї території, а для виконання своїх завдань вона повинна мати фінансові ресурси. Принцип фінансової самостійності є ключовим при формуванні місцевого самоврядування. Оскільки громада є територіальною основою для створення органів місцевого самоврядування, то при її формуванні слід враховувати податковий потенціал. Очевидно, що для України як держави з низьким рівнем доходів на душу населення надто високий рівень децентралізації не сприятиме розвитку.

Навіть для країн з високим рівнем доходів на душу населення допустимий рівень децентралізації є обмеженим. Зокрема, вважається, що при надмірній децентралізації міжмуніципальні та міжрегіональні зовнішні ефекти не можуть бути враховані, а також не реалізується економія від масштабу. У той же час при низькому рівні децентралізації спостерігається зниження ефективності при забезпеченні громад суспільними благами, що стримує економічне зростання [13]. Сучасні дослідження свідчать, що у країнах з високим рівнем доходів на душу населення середній рівень децентралізації стимулює вищі темпи довгострокового економічного зростання, ніж низький та високий рівні. Стосовно податкового потенціалу децентралізації в Україні, слід відзначити наявність значної диференціації за рівнем фінансової спроможності регіонів, податкова база більшості з яких є недостатньою для самостійного виконання покладених на місцеву владу функцій.

Недостатність власних та закріплених доходів місцевих бюджетів, нерівномірність розподілу податкової бази в Україні (ПДВ, акцизи, податок на прибуток підприємств), мобільність податкової бази (податок на прибуток підприємств) обмежує переваги від глибокої децентралізації державного управління. Зважаючи на нерівномірність розподілу податкової бази між регіонами, необхідно закріпити за місцевою владою диверсифіковані джерела надходжень. Важливо забезпечити зв'язок дохідної частини місцевого бюджету з результативністю місцевої економіки та ефективністю використання

місцевих ресурсів. Реформуючи територіальну систему управління, необхідно враховувати потенційні загрози, у тому числі політичні, пов'язані з децентралізованим управлінням, а процеси фіскальної децентралізації реалізовувати на тих рівнях управління, на яких можливе ефективне забезпечення населення суспільними благами. Отже, децентралізація повинна стосуватися насамперед локального рівня з фінансовим підкріпленням функцій та відповідальності місцевого самоврядування базових адміністративно-територіальних одиниць, тоді як питання фінансового посилення регіонів повинне розглядатися у більш віддаленій перспективі.

Ефективність функціонування локального рівня адміністративно-територіального устрою передбачає існування тісного взаємозв'язку між суб'єктами територіальної громади і ресурсами, які формуються в рамках локальних відтворювальних циклів – фінансові, матеріальні, адміністративні, духовні, людські, природні. Відповідно локальна ресурсна база повинна відображатися у місцевих бюджетах шляхом розширення їх дохідної бази як за рахунок податків на нерухоме майно, так і на прибуток, що генерується місцевою економікою.

Для сучасної системи державного управління радикально зростають можливості і розширюються межі політичної діяльності та реалізації політичної влади. Поряд із структурами і факторами глобального порядку на світовій арені поширюються процеси регіоналізації і локалізації. Національні уряди опинились між глобальними силами і місцевими потребами. Нині за право відігравати роль стрижневої сили управління суспільним розвитком одночасно з державою змагаються глобальний ринок, наддержавні інститути, органи місцевої влади, розгалужені громадські та приватні мережеві структури.

Серед основних чинників, що справляють домінуючий вплив на хід сучасних перетворень адміністративно-управлінських систем національних держав, слід назвати такі [35]:

- загальносвітова інформаційно-комунікаційна революція як базовий фактор розвитку глобалізації;
- становлення глобальної економіки, поширення ринкової економічної моделі на всі регіони світу, зменшення можливостей держав контролювати внутрішні соціально-економічні процеси;

- розширення інституціоналізованих арен політичної мобілізації, нагляду, ухвалення рішень, що перетинають національні політичні юрисдикції; стирання межі між зовнішньою і внутрішньою політикою держав, перспектива формування «глобальної держави»;
- стимулювання процесу демократизації світової спільноти, утвердження демократичних цінностей та інститутів у країнах з відмінними соціально-політичними традиціями та реаліями;
- зростання впливовості розмаїтого конгломерату нових суб'єктів влади, зокрема міжнародних організацій, регіональних утворень, неформальних центрів прийняття світогосподарських та політичних рішень, а також транснаціональних компаній, численних неурядових організацій, кримінальних структур, які частково чи повністю вислизують з-під контролю держави і виступають як чільні агенти змін та забезпечення суспільних послуг зі своїми, нерідко протилежними інтересам держави;
- деформація територіального суверенітету націй-держав. Територіальні політичні громади (національні, регіональні та локальні) все тісніше вплетені в мережі транснаціональних, регіональних утворень та мережеву культуру в цілому;
- втрата національною державою монополії на реалізацію владних функцій, зсув у співвідношенні повноважень з національного на транснаціональний і субнаціональний рівні;
- взаємозв'язок держави та недержавних контрагентів стає менш владним та більш кооперативним.

Усі зазначені фактори сучасної динаміки державно-політичних форм є взаємопов'язаними та взаємозумовленими, діють разом та не можуть розглядатись ізольовано один від одного.

Важливо підкреслити, що в умовах нестаціонарного стану глобального середовища, актуалізації мережі множинних владних авторитетів суттєво зростає значення загального спрямовуючого центру, здатного забезпечити керованість суспільством. Незважаючи на посилення тиску світового ринку, впливовості наддержавних інституцій чи мережевих структур, єдиним претендентом на роль такого керуючого і координуючого центру залишається держава з її управлінськими важелями. Те, що звичайно мають на увазі під кризою держави, скоріш слід інтерпретувати як кризу особливого

типу держав. «Їх можна охарактеризувати як надмірні, перевантажені соціальними, економічними, культурними та іншими функціями, які не притаманні державі за природою, а головне – інтегруючі не лише громадян як підданих, а й домогосподарства, корпорації, локальні і регіональні еліти. Одним з виявів глобалізації стало розвантаження держав, перехід від надмірності до їх нормального функціонування як інструментів підтримки правопорядку в рамках національних територій та за їх межами» [46].

У ході політичних і академічних дискусій найбільш гостро дебатується питання, чи є підстави розглядати зміни традиційної системи державного управління як формування нової парадигми публічного управління. Чимало дослідників наполягають на парадигматичному характері змін [42, 11]. Інші ж доводять відсутність будь-яких суттєвих зрушень парадигми, заперечують універсальність цього руху, піддають сумніву життєздатність нових способів управління, що останнім часом домінують у розвинених країнах Заходу, в інакших соціально-політичних умовах [31, 45, 53]. Однак існує багато ознак, які засвідчують наявність зсуву парадигми державного управління, причому трансформації мають різноспрямований характер – від традиційного бюрократичного адміністрування [1, С. 365]:

- а) до ринку як моделі регулювання суспільних відносин;
- б) до мережевої форми публічного управління та забезпечення суспільних благ;
- в) до нового способу управління на засадах партнерства, рівноправності та консенсусу між урядовими і неурядовими акторами. Відбувається суттєва конвергенція концептуальних засад, стратегій, методів та інструментів, до використання яких вдаються реформатори державного сектора. Водночас глобальний характер реформаційних процесів зовсім не означає наявність якогось єдиного загальнообов'язкового набору ідей та практичних підходів, придатних для впровадження в усіх без виключення країнах. Навпаки, ігнорування місцевого контексту стало б суттєвою перешкодою для створення оновленої моделі публічного управління, здатної розв'язати суспільні проблеми в умовах глобалізації.

Зміцнення регуляторної та управлінської функцій держави, посилення її креативного потенціалу у створенні нових суспільних

та економічних відносин є запорукою успішного виходу українського суспільства із стану стагнації. Отже, без посилення ролі держави в соціальній, політичній та економічній сферах неможливо знайти вихід із нинішньої кризи. Створення сильної держави має стати пріоритетом для політичних акторів.

Найпоширенішим є визначення політики як сфери діяльності, що спрямована на набуття, утримання та використання влади. За словами К.С. Гаджієва, поняття «політичне» «охоплює такі категорії, як влада і владні відносини, державно-політична організація суспільства й увесь комплекс її інститутів: державно-правовий, партійний, виборчий, механізм прийняття рішень. Політика існує там, де суперечки між людьми починають набувати суспільно значущий характер, тобто зачіпають великі групи людей. Таким чином, політика – це засіб подолання суперечок у суспільстві. Політика сприяє встановленню порядку, який визнається всіма членами суспільства. Політична влада функціонує у формі взаємодії різноманітних державних і суспільних інститутів». Отже, державне управління спрямоване на регулювання політичних, соціальних та економічних процесів у суспільстві.

Також під державним управлінням розуміється діяльність органів державної влади та їх посадових осіб щодо реалізації визначеної політики. На відміну від адміністративної роботи, яка здійснюється згідно з чинними правилами та нормами (тобто формалізованої діяльності), власне політична (публічна) діяльність пов'язана із завданням установлення нових формальних умов. Тобто «політика» виникає в середовищі, де потрібно приймати нові рішення, які не мають аналогів у минулому. Натомість у процесі буденної адміністративної роботи поточні справи вирішуються відповідно до вже наявних регламентацій, правил і настанов, тоді як «політика» має справу з тими проблемами, які вже неможливо розв'язати за допомогою раніше визначених установлень. Прийняття політичних рішень має передувати публічне обговорення всіх обставин виникнення суспільно значущої проблеми та оптимальних варіантів її розв'язання. Політичне рішення характеризується тим, що суб'єкту публічної політики доводиться обирати найбільш оптимальний варіант із кількох альтернатив. Адміні-

Адміністративна робота в такому контексті є реалізацією прийнятого політичного рішення. Тобто адміністративна діяльність пов'язана з інструментальною складовою здійснення політики і тому повинна бути регламентована відповідними нормами. Адміністративне рішення завжди має справу з чітко окресленим та регламентованим порядком вирішення проблем. Отже, публічна політика й управління є взаємозалежними суспільними сферами, які об'єднують загальна природа походження, що пов'язана із феноменом влади. Ці сфери впродовж історичного розвитку співвідносилися по-різному, але їх завжди об'єднувало уявлення про владу як про організовану силу, яка спрямована на врегулювання соціальних, економічних та особистих відносин.

Упродовж тривалого часу вважалося, що між «політикою» і «адмініструванням» повинна пролягати чітка інституціональна межа: політичні інституції мають займатися публічним виробленням політичних рішень, натомість адміністрація – нести відповідальність тільки за їх виконання на практиці. Складність соціально-економічного розвитку та багатогранність сучасного суспільства приводить до того, що виникають як політичні державні органи з адміністративними функціями, так і адміністративні органи з політичними функціями. Як показує сучасна практика управління, не можна провести однозначно визначену межу між політичним і адміністративним рівнем державної влади. Тому для політичного державного органу встановлюється політична відповідальність, яка адекватна його повноваженням і функціям. А для органу державного управління – форми адміністративної відповідальності. Система державного управління, що склалася в Україні, характеризується невизначеністю інституціонального розмежування між політичними та адміністративними функціями. Практика державного управління свідчить, що в Україні ще не сформувався інститут високопрофесійних державних менеджерів, «вільних» від політики, а процеси, які відбуваються у політичній сфері, не сприяють становленню цього інституту. Отже, на порядку денному стоїть завдання визначення оптимальної моделі поєднання в державному управлінні адміністративних і політичних функцій.



Пріоритетні шляхи інституційних змін, спрямованих на гармонізацію публічної політики та управління [2]:

– розмежувати функції вироблення та впровадження політики; впровадити законодавчу регламентацію лобістської діяльності; здійснити заходи, спрямовані на демократизацію виборчого процесу та забезпечення його відкритості через, зокрема, ліквідацію виборчої моделі «закритих списків» та налагодження прозорого моніторингу фінансування партій та виборчих блоків;

– формування національної ідентичності як ключового чинника, на якому базується процес визначення головних орієнтирів суспільного поступу і національних інтересів. Наявність стійкої національної ідентичності мінімізує конфліктність у суспільстві. Перед українською політичною та економічною елітою стоїть завдання зміни стратегії реформування у напрямі побудови соціальної і політичної солідарності, цінностей співробітництва, пошуку оптимального балансу державних, суспільних та приватних інтересів;

– робота щодо створення політико-правових механізмів, які унеможливають домінування корпоративних та групових інтересів над загальнодержавними, є найактуальнішим завданням;

– серед завдань підвищення якості державного управління в Україні пріоритетним є розмежування політичних та адміністративних функцій і посад. Побудова балансу адміністративних і політичних складових має на меті зміну ролі уряду в системі державного управління, зокрема відхід від «ручного управління» і переорієнтацію на сферу формування та впровадження державної політики;

– важливою умовою підвищення якості державного управління є його деполітизація. Державні службовці в адміністративній роботі повинні дотримуватися вимоги політичної нейтральності;

– реалізація принципу деполітизації також означає необхідність скасування так званого партійно-квотного принципу розподілу посад і створення механізму, який гарантує захист державних службовців від руйнівного впливу політичної кон'юнктури.

Разом з тим, публічна служба не тільки пов'язує державу і громадянина, забезпечує права, свободи і законні інтереси фізичних і юридичних осіб, а своїм основним призначенням вона має

служіння народу, від її функціонування і ефективності залежить стабільність і ефективність суспільних відносин.

Виходячи з того, що у суспільстві, незалежно від влади, відбувається суспільний дискурс існуючих проблем як в плані очікування негативних змін, які є наслідками призупинення виробництва, депресивних та стресових настроїв, так і в плані визначення нового змісту способу життя і нової влади, вважаємо, що в таких умовах варто віддати перевагу плюралістичній моделі взаємодії публічної влади з інститутами громадянського суспільства, в якій немає монополії на привілеї та представництво окремих груп, а конкуренція зосереджується навколо способів вирішення актуальних проблем. Це дасть можливість громадському сектору вчитися працювати з державою в режимі консультацій, отримуючи необхідні компетенції та зберігаючи свою автономію.

На сучасному етапі наша держава повинна враховувати весь спектр альтернатив глобалізаційних та трансформаційних змін, що можуть мати на сьогодні визначальний вплив на формування агрегатів публічної політики та управління країни. Завдання системи державного управління полягає у створенні ефективних механізмів захисту від деструктивних впливів глобалізації.

Система державного управління, що склалася в Україні, характеризується невизначеністю інституціонального розмежування між політичними та адміністративними складовими, які ускладнюються постійними системними кризами у суспільстві та економіці країни. Нині, коли політика є концентрованим проявом економіки, на порядку денному стоїть завдання визначення оптимальної моделі поєднання в державному управлінні адміністративних і політичних функцій. Актуалізувалася необхідність стратегії побудови «сильної та справедливої держави». Зокрема, це означає необхідність розширення і зміцнення політико-адміністративного регулювання та розвитку цільового планування державної політики.

Сьогодні тиск факторів глобалізації примушує уряди шукати альтернативні коди управлінської діяльності, адаптовані до якісного нового стану світової системи. Результат успіху упровадження адміністративної реформи в Україні великою мірою залежатиме від

урахування досвіду загальносвітового трансформаційного руху в державному секторі.

Пріоритетні шляхи гармонізації публічної політики та управління полягають у: – формуванні національної ідентичності як ключового чинника, на якому базується процес визначення головних орієнтирів суспільного поступу і національних інтересів; – створенні політико-правових механізмів, які унеможливають домінування особистих та корпоративних інтересів над загальнодержавними; – побудові балансу адміністративних і політичних складових у системі управління та створення політико-правових засад, які б забезпечили деполітизацію та професіоналізацію державної служби.

2.2. Визначення завдань уряду щодо діяльності корпорацій у вирішенні проблем економічної рівноваги

Забезпечення економічної рівноваги – основне завдання, що входить в цільову функцію кожного уряду. Проте транснаціоналізація світогосподарського простору дедалі більше унеможливує макроекономічне регулювання підприємницького сектору через фіскальні важелі. Транснаціональні корпорації з одного боку являються іноземними інвесторами та оподатковуються на пільгових умовах, з іншого боку, маючи у своєму арсеналі значну кількість інструментів ухилення від державної фіскальної політики, таких як трансферні ціни, мають можливість досить автономно позиціонувати себе на територіях присутності. Це робить країни світової економіки дуже чутливими до інтересів транснаціональних корпорацій. Транснаціональні корпорації, як і будь-які інші комерційні структури, насамперед націлені на збільшення власного прибутку, і на шляху до цієї мети вони часто не беруть до уваги інтереси урядів держав, на території яких вони функціонують. Інтереси будь якого уряду лежать в області забезпечення економічного росту, підтримання і підвищення рівня життя населення, збереження і зміцнення позицій країни на світовій арені, тобто досягнення економічної рівноваги. Відсутність адекватних і гнучких механізмів, що забезпечують ефективну взаємодію держави і транснаціональних корпорацій, може негативно позначитися на

можливостях уряду країни досягати поставлених цілей. Враховуючи, що присутність ТНК в Україні, як і в будь-якій іншій відкритій економіці, неминуче, існує нагальна потреба систематизувати досвід щодо результативності діяльності ТНК у вирішенні проблем економічної рівноваги на територіях присутності.

Для виконання поставленого завдання, на нашу думку, перш за все слід виділити такі країни, що мають значний рівень присутності іноземних корпорацій на своїй території і разом з цим демонструють висхідні темпи економічного розвитку та стабільності економіки. Таке непросте завдання потребує насамперед конкретизації. Тому для визначення результативних практик координації співробітництва національних урядів та транснаціональних корпорацій систематизуємо новітні тенденції експансії транснаціональних корпорацій [43].

Так, першим аспектом, що характеризує новітній стан діяльності транснаціональних корпорацій в приймаючих країнах, є приплив прямих іноземних інвестицій, що в 2014 р. скоротився в світі на 8% до 1,26 трлн дол. США. Про це свідчить Доповідь про глобальним інвестиційним трендам, опублікована 29 січня 2015 р. Конференцією ООН з торгівлі і розвитку (ЮНКТАД). Загальне зниження інвестицій пояснюється крихким станом світової економіки, політичною невизначеністю і геополітичними ризиками у багатьох куточках планети. Згідно з Доповіддю, в 2014 р. інвестиційні вкладення у держави з перехідною економікою, до яких відносяться країни південного сходу Європи і СНД, знизилися на 51% порівняно з 2013 р. і склали 45 млрд дол. США. Відтік інвестицій з України досяг 200 млн дол. США, в той час як обсяги інвестицій, що надійшли в Казахстан і Азербайджан, навпаки, збільшилися. У Доповіді відзначається істотне зниження обсягів прямих іноземних інвестицій в Росію: вони впали на 70%, до 19 млрд доларів США. Іноземних інвесторів, особливо західних, стримували геополітичні конфлікти, антиросійські санкції і негативні прогнози економічного зростання. Автори зазначають, що «основні нафтові і газові компанії, що базуються в розвинених країнах, скасували інвестування в Росію або утрималися від нього. Експерти вважають, що різкий контраст викликаний і тим фактом, що за підсумками

2013 р. Росія стала третьою державою світу за обсягом залучених прямих інвестицій. Зокрема, в той рік в країну було вкладено 79 млрд доларів США. Велика частина цих коштів припадає на одну операцію: придбання майже 20% акцій компанії «Роснефть» британською компанією BP. Загалом динаміка притоку прямих іноземних інвестицій за макрорегіонами світового господарства в 1990-2014 рр. представлена на рис. 2.1.

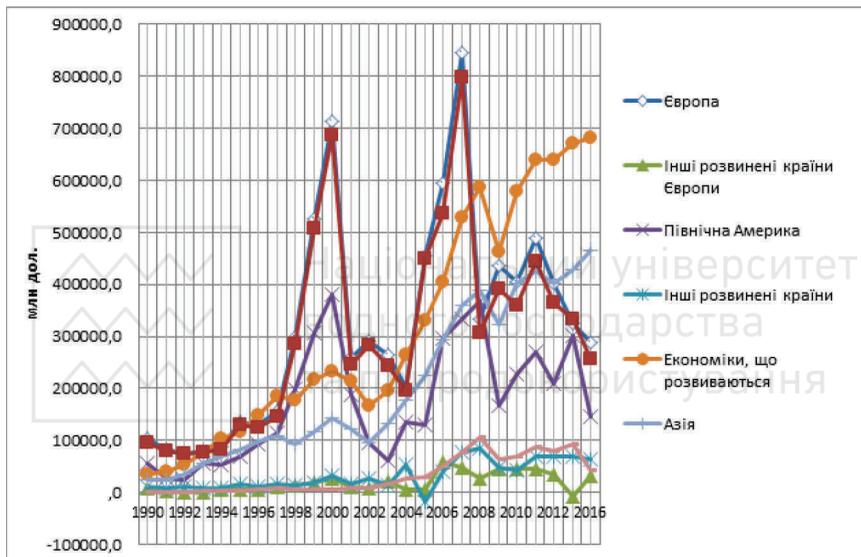


Рис. 2.1. Динаміка притоку прямих іноземних інвестицій за макрорегіонами світового господарства в 1990-2016 рр. [47]

Як видно з рисунку, по регіонах також спостерігаються цікаві тенденції. Кращими стали показники азіатського регіону, де потік інвестицій збільшився на 15% до 492 млрд доларів США. Найгірші показники у світі спостерігаються в Північній Америці – скорочення інвестицій на 54%. У той же час африканський показник залишився на рівні 2013 р., а обсяги залучених інвестицій в Латинську Америку скоротилися. Слід відзначити, що обсяг інвестицій, що надходять в промислово розвинені країни, зменшився на 14%. Це в основному зв'язується зі зниженням інтересу інвесторів до

вкладень у США. При цьому інвестиції в ЄС за підсумками 2014 р. зросли на 13% і досягли 267 млрд доларів США. Вперше за всю історію сукупний приплив інвестицій виявився вище у країн, що розвиваються, ніж у розвинених, склавши 700 млрд дол. США (збільшення на 4% порівняно з 2013 роком). До кінця 2014 р. саме в цю групу країн було направлено 56% всіх світових інвестицій. Сьогодні з п'яти економічних суб'єктів з найбільшим припливом прямих іноземних інвестицій чотири мають статус країн, що розвиваються. Однак експерти попереджають про те, що в 2015 р. потік іноземних інвестицій у країни, що розвиваються, може значно знизитися, головним чином там, де спостерігається залежність від біржових товарів та де зростання ВВП було сильно загальмоване, як це сталося в Бразилії. Лідером 2014 року по залученню інвестицій став Китай, в який було вкладено 128 млрд доларів США. За ним ішов Гонконг із залученим капіталом в 111 млрд доларів США. США знаходяться на третьому місці: обсяг надходжень досяг 86 млрд доларів США. Зазначимо, що Китай фактично витіснив США з позиції лідера, яку останні утримували з 2003 року. До п'ятірки лідерів також увійшли Сінгапур і Бразилія.

Наступним аспектом, що, на нашу думку, досить детально висвітлює ситуацію щодо транснаціоналізації в розрізі саме національної приналежності і виявляє приховані товарні і фінансові потоки транснаціональних корпорацій, є об'єм загального обсягу міжнародної торгівлі у поточних цінах. Так, офіційні джерела свідчать, що розвинені країни перманентно демонструють найбільші обсяги міжнародної торгівлі, таким чином можна стверджувати, що об'єми міжнародної торгівлі в країнах, що розвиваються, та в країнах з перехідною економікою досить сильно залежать від розвинених країн і в якомусь сенсі міжнародна торгівля країн, що розвиваються, та країн з перехідною економікою є похідною від розвинених країн. Справа в тому, що тільки пожвавлення з боку розвинених країн дозволяє підвищувати обсяги міжнародної торгівлі з боку вище зазначених категорій країн. Така точка зору підкріплюється звітами ЮНКТАД, де увага акцентується на тому, що в умовах млявого пожвавлення багатим країнам необхідно збільшити державні витрати, підняти заробітну плату і стимулю-

вати попит, щоб підштовхнути свою економіку і вивести її на траєкторію стабільного зростання. В 2015 році не відбулося збереження темпів зростання світової економіки на рівні попереднього року, слід відзначити, що зростання відбувалось під впливом вимушеного підвищення в розвинених країнах, а в інших категоріях країн спостерігалось зниження. Це багато в чому пов'язано з геоекономічними подіями, що трапились в 2015 році. Загальною динамікою загального обсягу міжнародної торгівлі у поточних цінах за методологією ЮНКТАД в 1948-2016 рр. представлена на рис. 2.2.

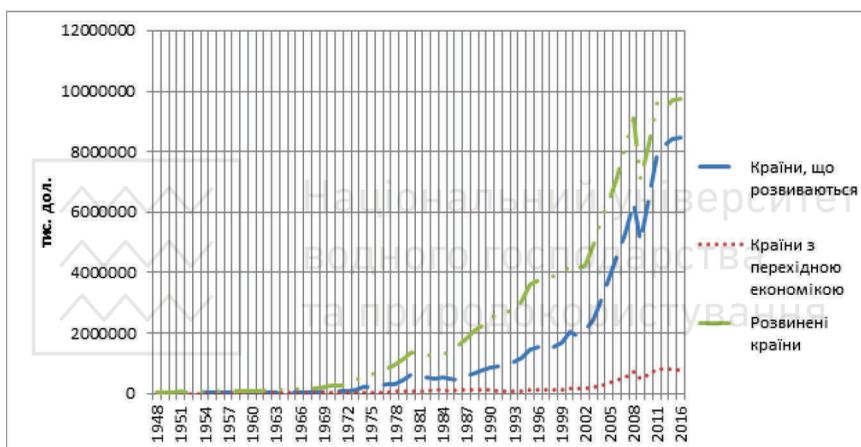


Рис. 2.2. Динаміка загального обсягу міжнародної торгівлі у поточних цінах за методологією ЮНКТАД в 1948-2016рр. (тис. дол.) [48]

Слід підкреслити, що на сьогодні транснаціональні корпорації мають досить чітко виражену географічну структуру, а тому визначення їх впливу на досягнення економічної рівноваги на територіях присутності в формі внеску країни у світову торгівлю, на відміну від загально прийнятих, дає змогу визначити кількісний вимір транснаціоналізації. Слід відзначити, що наступним, на нашу думку, достатньо релевантним аспектом впливу транснаціональних корпорацій на досягнення економічної рівноваги на територіях присутності є індекс концентрації товарного експорту. Зосередження експорту на вузькому колі товарів і послуг або країн-імпортерів

робить країну досить вразливою до зовнішнього міжнародного бізнес-середовища. Чим вищий ступінь концентрації експорту, тим сильніша залежність стану торговельного балансу країни від коливань в тих секторах світової економіки, в яких зосереджений її експорт. Диверсифікація структури експорту за категоріями товарів, послуг і ринків збуту істотно знижує ступінь ризику. Найбільш висока концентрація експорту властива деяким країнам – експортерам нафти і ряду невеликих країн – експортерів основних видів сировинних товарів. У промислово розвинених країнах рівень концентрації експорту зазвичай невисокий. Загалом динаміка індексу концентрації товарного експорту по макрорегіонах за методологією ЮНКТАД за 1995-2014 рр. представлена на рис. 2.3.

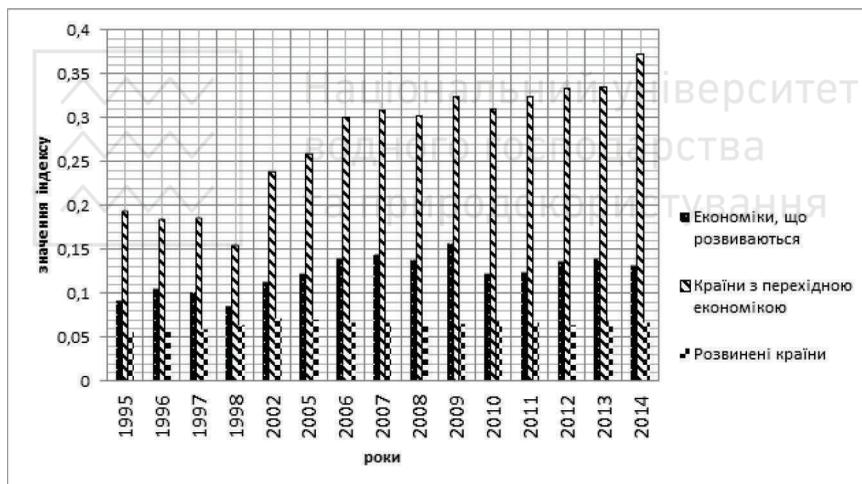


Рис. 2.3. Динаміка індексу концентрації товарного експорту по макрорегіонах за методологією ЮНКТАД за 1995-2016 рр. [50]

Як видно з рисунку, країни з перехідною економікою мають найбільший показник концентрації експорту. Це свідчить про значну товарну спеціалізацію транснаціональних корпорацій, що присутні на цих територіях, а також про розміщення на цих територіях певних стадій виробництва, порівняно з розвиненими країнами.

Треба відмітити, що якщо за аналізований період рівень концентрації залишився досить високим для країн з перехідною економікою, то останні 5 років він підвищувався. Таким чином слід відмітити, що зростання економіки у вище зазначених країнах було не чим іншим, як підвищенням виробничих процесів транснаціональних корпорацій на територіях присутності. Як наслідок, у ситуації високого рівня товарної концентрації експорту фактором, який потенційно може знизити чутливість експорту до коливань світової кон'юнктури, є спеціалізація на високотехнологічних товарах, попит на які має нижчий рівень еластичності порівняно з іншими товарами. На жаль, частка високотехнологічного експорту в загальній структурі експорту в перехідних та економіках, що розвиваються, є досить низькою. В 2014 р., за оцінками Міжнародного центру торгівлі, ця частка становила 3%, тоді як для країн, що традиційно спеціалізуються на високотехнологічному експорті, цей показник є набагато вищим. Наприклад, частка високотехнологічного експорту Німеччини становить 9,9%, Сінгапуру 13,6%, Швейцарії 22,4% [51].

Наступним аспектом, що, на нашу думку, досить детально висвітлює вплив транснаціоналізації на досягнення економічної рівноваги, є ускладнення товарної номенклатури, яке проявляється у збільшенні торгівлі готовими промисловими виробами і особливо наукомісткими товарами, поставок напівфабрикатів і комплектуючих виробів, при зниженні частки сільськогосподарської продукції. Внаслідок дії цієї тенденції вже до кінця ХХ століття суттєво змінився товарний склад міжнародної торгівлі і співвідношення між її основними товарними групами. Так, наприклад, за період з 1980 по 2011 р. питома вага сировини, палива і продовольства у міжнародній торгівлі скоротилася з 44 до 33%, а частка готових продуктів і напівфабрикатів зросла з 56 до 67%, причому питома вага продукції машинобудівних галузей у світовому експорті збільшилася з 26,8 до 33,5% [49]. Загалом динаміка міжнародної торгівлі за рейтингом експортованої продукції в 1995-2016 рр. представлена на рис. 2.4.

та об'єднання територіальних громад

та природокористування

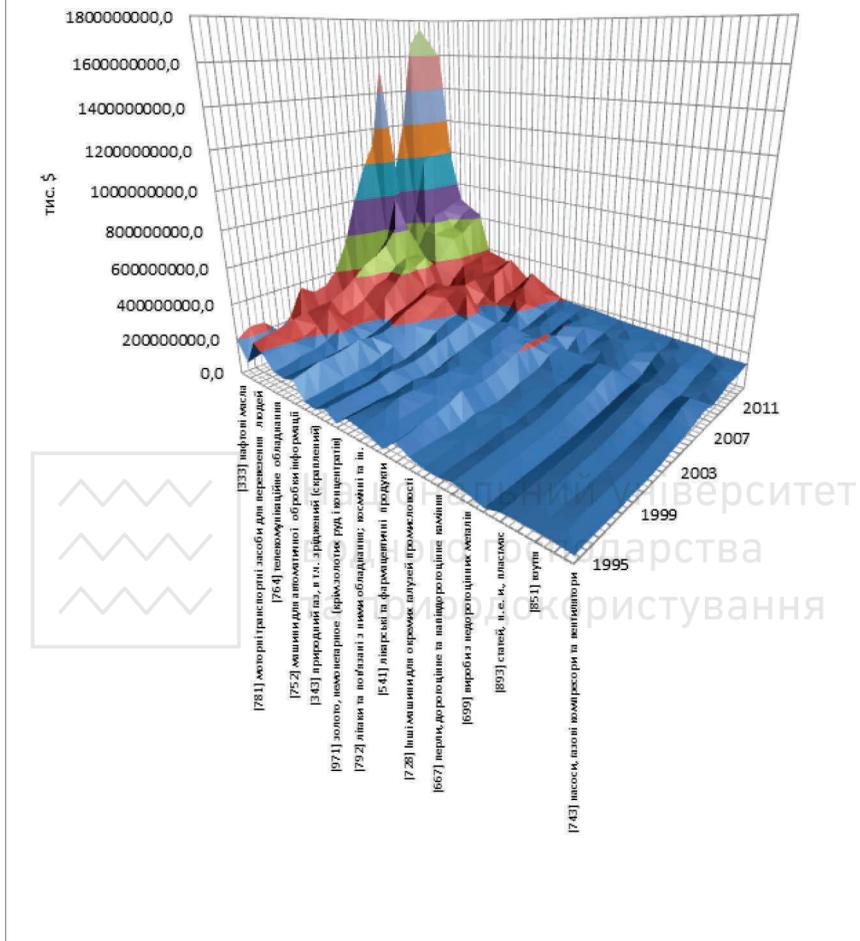


Рис. 2.4. Динаміка міжнародної торгівлі за рейтингом експортованої продукції в 1995-2016 рр. (тис. дол.) [51]

Як свідчить динаміка міжнародної торгівлі за рейтингом експортованої продукції в 1995-2016 рр., транснаціоналізація змінює колишню схему виробництва товарів і їх реалізації за кордоном, при якій виробництво товарів зосереджувалася переважно в межах однієї країни, а потім частина продукції реалізовувалася в

інших країнах, де конкурували між собою, перш за все, «мононаціональні» товари, вироблені в окремій країні й імпортовані з неї ж. Нині подібна практика (принаймні, щодо технологічно складної продукції) відходить у минуле, поступаючись місцем конкуренції великих інтегрованих міжнародних систем виробництва та збуту, заснованих на прямих закордонних інвестиціях та інноваціях, ТНК нерідко об'єднують свої зусилля з різних напрямків діяльності (як правило, найбільш ризикованих, науко- і капіталомістких). У 2016 році на закордонні інвестиції ТНК припадало близько 11% глобального ВВП [49].

Сучасна міжнародна торгівля, з одного боку, все більше виступає як складова частина інтегрованої системи виробництва, збуту, постачання і НДДКР ТНК, в якій переплітаються інвестиційні і товарні потоки, складаються різноманітні зв'язки в підготовчій, виробничій сферах і в сфері реалізації. З іншого боку, вона виявляється одночасно і наслідком, і стимулом цих зв'язків, а її товаропотоки (галузеві і географічні) – результатом самої організації сучасного глобалізованого виробництва усередині і за допомогою ТНК. При цьому спостерігається одночасна дія двох прямопротилежних, але взаємопов'язаних процесів. З одного боку, зростання закордонного виробництва ТНК частково заміщує експорт у відповідні закордонні країни, але разом з тим діяльність зарубіжних підрозділів ТНК стимулює її зовнішньоторговельні потоки як по лінії внутрішньокорпоративних зв'язків, так і за іншими напрямками. В результаті дії цих процесів «просунута» (з погляду товарної номенклатури) частина міжнародної торгівлі проходить по різних каналах ТНК: як усередині однієї і тієї ж корпорації (насамперед між її закордонними підрозділами), так і між різними ТНК, або між ТНК та іншими («не транснаціональними») підприємствами різних країн. При цьому діяльність ТНК стала основою виникнення ще двох характерних тенденцій розвитку міжнародної торгівлі: зростання обсягів внутрішньо фірмової торгівлі, тобто торгівлі між різними підрозділами однієї і тієї ж ТНК, розташованими в різних країнах; зростання тісного зв'язку між торговельною діяльністю і прямими іноземними інвестиціями ТНК. Дія цих тенденцій надає розвитку міжнародної та зовнішньої

торгівлі відносно більшу стійкість і передбачуваність. Цьому в чималому ступені сприяє і та обставина, що в основі торговельної діяльності ТНК все частіше лежать не разові комерційні операції, а довгострокові економічні зв'язки комплексного характеру на базі відповідних альянсів, угод про співпрацю тощо. Вище зазначене підтверджується динамікою товарообороту в деяких країнах на основі трансфертного ціноутворення за 1992-2015 рр., що представлена на рис. 2.5.

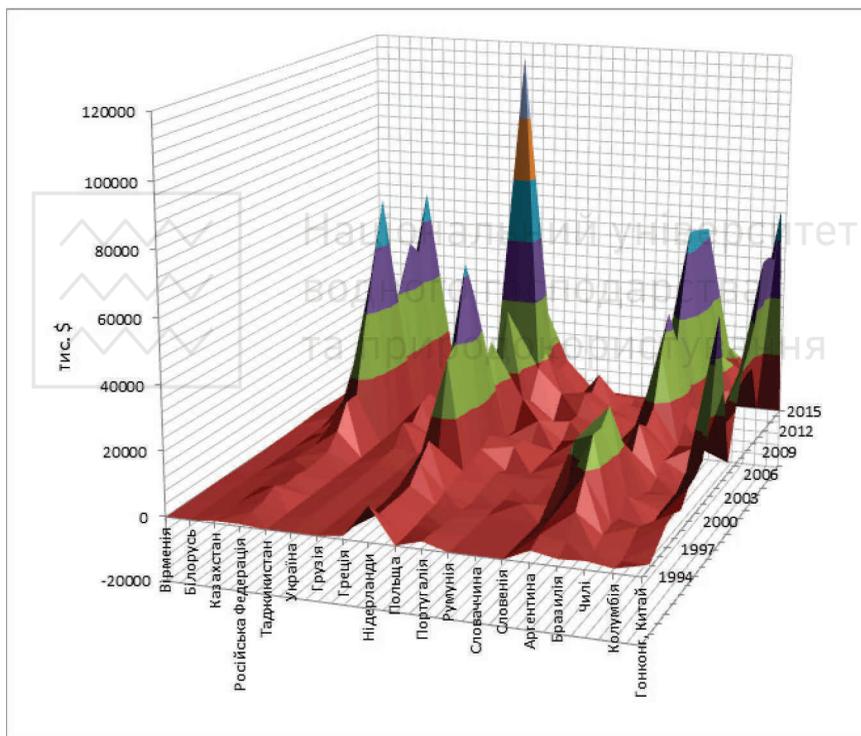


Рис. 2.5. Динаміка товарообороту в деяких країнах на основі трансфертного ціноутворення за 1992-2015 рр. [50]

Наступним аспектом, що, на нашу думку, досить детально висвітлює вплив транснаціоналізації на досягнення економічної рівноваги, є процес міжнародних злиттів і поглинань. Ринок

міжнародних злиттів і поглинань (M&A), який вважається одним з індикаторів стану світової економіки, в 2014 р. досяг максимального рівня з 2011 р., склавши 384 млрд доларів США. Найбільш активно злиття і поглинання відбувалися у фінансовій сфері, фармацевтиці, металургії, комунікаціях і медіа-індустрії. В 2014 році лідером стала фінансова галузь – на неї припало до 35% всіх міжнародних угод. Серед факторів, які можуть негативно позначитися на перспективах зростання обсягів прямих іноземних інвестицій: невпевненість споживачів, волатильність валютних ринків і геополітична нестабільність. Крім того, зниження цін на сировинні товари, швидше за все, призведе до відсутності інтересу інвесторів до вкладення в ці активи. У той же час позитивний ефект для пожвавлення інвестиційного процесу можуть мати зміцнення економічного зростання в США, позитивний вплив зниження нафтових цін на попит і активна грошово-кредитна політика в Єврозоні. Сприятливо оцінені перспективи розвитку ринку злиттів та поглинань.

Разом з тим, як і раніше, значна частина світового товарообігу – близько третини світових експортно-імпортних операцій – припадає на провідні промислово розвинені країни (США, Німеччину і Японію). У число найбільших торговельних країн світу входять Франція, Великобританія, Італія, Канада, Нідерланди, Бельгія. Таке становище посилюється за рахунок транскордонних злиттів і поглинань транснаціональними корпораціями країн з найбільших торгових держав світу у державах з перехідними економіками. Слід також підкреслити, що не дивлячись на пожвавлення міжнародної торгівлі в країнах, що розвиваються, основним ядром міжнародної торгівлі залишаються саме країни першого світу. Загалом транскордонні злиття і поглинання на суму більше 1 мільярда доларів, завершені в 2016 році, представлено в табл. 2.1.

Таблиця 2.1.

Транскордонні злиття і поглинання на суму більше 1 мільярда доларів, завершені в 2016 році [47]

Млрд \$	Придбані компанії	Приймаючої країни	Промисловість компанії, що купується	Компанії, що придбали	Остаточний господар економіки
18,8	Verizon Wireless Inc	США	Радіотелефонного зв'язку	3G Capital Partners Ltd	Великобританія
10,7	CITIC Ltd	Китай	Інвестиції	Telefonica SA	Китай
9,7	Societe Francaise du Radiotelephone SA	Франція	Телефонного зв'язку	Vodafone Group PLC	Франція
9,1	Alliance Boots GmbH	Швейцарія	Фармацевтичні препарати	SAP SE	Швейцарія
9,0	Merck & Co Inc	США	Фармацевтичні препарати	Porsche Automobil Holding SE	США
8,5	Beam Inc	США	Вин, бренді і коньячних спиртів	Roche Holding AG	США
7,6	Tim Hortons Inc	Канада	Місця громадського харчування	China Minmetals Corp	Канада
7,6	E-Plus Mobilfunk GmbH & Co KG	Німеччина	Радіотелефонного зв'язку	Encana Corp	Нідерланди
7,3	Grupo Corporativo ONO SA	Іспанія	Телефонного зв'язку	Liberty Global PLC	Іспанія
7,1	Concur Technologies Inc	США	Програмного забезпечення	Anheuser-Busch Inbev	США
6,1	Scania AB	Швеція	Механічних транспортних засобів	Singapore	Німеччина
6,0	InterMune Inc	США	Біологічні препарати	United Arab Emirates	США
5,5	Xstrata Peru SA	Перу	Мідних руд	Mallinckrodt PLC	Швейцарія

5,2	Athlon Energy Inc	США	Сирої нафти та природного газу	AerCap Holdings NV	США
4,9	Ziggo NV	Нідерланди	Платні телевізійні послуги	Blackstone Group LP	Нідерланди
4,8	Oriental Brewery Co Ltd	Корея, Республіка	Солодові напої	Argentina	США
4,7	AS Watson Holdings Ltd	Гонконг, Китай	Магазини роздрібної торгівлі	Brookfield Asset Mgmt Inc	Гонконг, Китай
4,5	Itissalat Al Maghrib SA	Марокко	Телефонного зв'язку	Schneider Electric SA	Франція
4,5	Questcor Pharmaceuticals Inc	США	Фармацевтичні препарати	Microsoft Corp	США
4,4	International Lease Finance Corp	США	Обладнання оренда і лізинг	Amaya Gaming Group Inc	США
4,7	Gates Corp	США	Гума і пластик, шланги і стрічки	British Sky Bdcstg Grp PLC	Канада
4,5	YPF SA	Аргентина	Нафтопереробка	Oversea-Chinese Bkg Corp Ltd	Іспанія
4,5	Brookfield Office Properties Inc	Канада	Оператори нежитлових будівель	McKesson Corp	Канада
4,4	Invensys PLC	Великобританія	Інструменти управління процесами	Rosneftgaz	Великобританія
4,1	Nokia Oyj	Фінляндія	Радіо і ТБ-мовлення	Enterprise Products Partners	Великобританія
4,1	Oldford Group Ltd	Острів Мен	Парки розваг та відпочинку	TUI AG	Китай
4,0	Sky Deutschland AG	Німеччина	Платні телевізійні послуги	Royal Dutch Shell PLC	Франція
4,0	Wing Hang Bank Ltd	Гонконг, Китай	Банки	Fortis Inc	Швейцарія
3,8	Verizon Wireless Inc	США	Радіотелефонного зв'язку	AstraZeneca PLC	США

Як видно з таблиці, сума транскордонних злиттів і поглинань на суму більше 1 мільярда доларів в 2016 році дає чітко виражену картину монополізму країн першого світу у транснаціоналізації світового господарства. Так, якщо порівнювати капіталізацію вище зазначених корпорацій зі злиттями та поглинаннями в країнах, що розвиваються, то показники будуть нижчими на декілька порядків. Однак, як свідчить статистика ЮНКТАД, транснаціональні корпорації не змінили звичку формувати головні стратегічні та управлінські центри саме за географічною ознакою походження корпорації. Тому показник транскордонних злиттів і поглинань на суму більше 1 мільярда доларів на території аналізованої країни є досить вагомим аспектом досягнення економічної рівноваги.

Наступним аспектом, що, на нашу думку, досить детально висвітлює вплив транснаціоналізації на досягнення економічної рівноваги, є величина зарубіжних активів транснаціональних корпорацій на територіях присутності. Так, наприклад, на території певної країни можуть бути присутні філії чи підрозділи багатьох транснаціональних корпорацій, проте діяльність більшості з них може здійснюватись по таких формах позиціонування, як франчайзинг або експорт, і кількість активів, що обертається на території присутності, може бути мізерною, тому вплив такої корпорації на приймаючі країни буде незначним. І навпаки, якщо активи транснаціональної корпорації та території присутності мають більше 20% від загального обсягу активів, то такий вплив буде значно сприяти досягненню економічної рівноваги. Так, наприклад, значна виробнича присутність транснаціональної корпорації Toyota Motor Corporation в таких країнах, як Росія, Туреччина, Індонезія, Аргентина, дає змогу цим країнам: по-перше, стабілізувати в деякій мірі торговий баланс; по-друге, знизити соціальні виміри економічного тиску з боку світового господарства. Загалом рейтинг найбільших нефінансових транснаціональних корпорацій за величиною зарубіжних активів у 2016 р. представлено у таблиці 2.2.



Таблиця 2.2.

Рейтинг найбільших нефінансових міжнародних корпорацій за величиною зарубіжних активів у 2016 р. (млн дол.) [49]

Назва корпорації, країна походження, галузь	Іноземні активи	Загальні активи	Відношення іноземних до загальних активів (%)
General Electric Co, США, Електронне устаткування	331 160	656 560	0,504386
Royal Dutch Shell plc, Великобританія, Нафта	301 898	357 512	0,844442
Toyota Motor Corporation, Японія, Автотранспортні засоби	274 380	403 088	0,680695
Exxon Mobil Corporation, США, Нафта	231 033	346 808	0,66617
Total SA, Франція, Нафта	226 717	238 870	0,949123
BP plc, Великобританія, Нафта	202 899	305 690	0,663741
Vodafone Group Plc, Великобританія, Телекомунікації	182 837	202 763	0,901728
Volkswagen Group, Німеччина, Автотранспортні засоби	176 656	446 555	0,395597
Chevron Corporation, США, Нафта	175 736	253 753	0,692547
Eni SpA, Італія, Нафта	141 021	190 125	0,741728
Anheuser-Busch InBev NV, Бельгія, Харчова промисловість	134 549	141 666	0,949762
EDF SA, Франція, Комунальні послуги	130 161	353 574	0,368129
Nestlé SA, Швейцарія, Харчова промисловість	124 730	129 969	0,95969
E.ON AG, Німеччина, Комунальні послуги	124 429	179 988	0,691318
GDF Suez, Франція, Комунальні послуги	121 402	219 759	0,552432
Deutsche Telekom AG, Німеччина, Телекомунікації	120 350	162 671	0,739837
Apple Computer Inc, США, Електронне устаткування	119 918	207 000	0,579314
Honda Motor Co Ltd, Японія, Автотранспортні засоби	118 476	151 965	0,779627
Mitsubishi Corporation, Японія, Оптова торгівля	112 762	148 752	0,758054
Siemens AG, Німеччина, Електричне та електронне устаткування	110 462	137 863	0,801245
ArcelorMittal, Люксембург, Металургія	109 602	112 308	0,975906
Iberdrola SA, Іспанія, Комунальні послуги	108 679	127 235	0,85416

Як видно з таблиці, на сьогодні багато транснаціональних корпорацій спрямовують свої активи на території присутності, не дивлячись на деякі ризики приймаючих країн. Проте не завжди такий інвестиційний потік генерується в одній країні. На сьогодні виникла певна колізія, за якої на офіційному політичному рівні країни декларують незалежність національного виробництва та протекціонізм, як наприклад Росія, що на політичному рівні має недостатньо близькі стосунки з Японією, проте економічний розріз стосунків свідчить, що Росія бореться за те, щоб Японія розмістила свої виробництва саме на території Росії. Такий же зв'язок мають Китай, Туреччина, Корея та інші країни з перехідною економікою чи економікою, що розвивається. Тобто можна стверджувати, що в економічному розрізі глобалізації країни постійно ведуть боротьбу за розміщення на своїх територіях активів найбільших транснаціональних корпорацій.

Слід відзначити, що у кожній країні стилі реалізації сталого розвитку формуються під впливом національної економіки та її специфіки. Принципова відмінність моделей визначається тим, що бізнес самостійно визначає міру свого вкладу в розвиток суспільства, офіційні і неофіційні інститути виробляють узгодження суспільних інтересів, які потім трансформуються в обов'язкові вимоги до бізнесу. Систематизація теоретичних опрацювань та аналітичних звітів, що торкаються проблем реалізації практик сталого розвитку в корпоративних структурах, дає змогу систематизувати наявні моделі поведінки у країнах світової економіки [49]. У світі існує декілька усталених моделей поведінки корпорацій в ході реалізації принципів сталого розвитку, кожна з яких відображає той суспільно-економічний уклад, який історично склався в тій або іншій країні, той устрій суспільства, який сформувався в умовах як зовнішніх, так і внутрішніх чинників [51].

Так, показовим прикладом реалізації практик сталого розвитку серед корпорацій є приклад США. Особливість американської моделі поведінки корпорацій в ході реалізації принципів сталого розвитку полягає в тому, що активність у цьому напрямку ініціюється самими компаніями і передбачає максимальну самостійність корпорацій у визначенні свого суспільного внеску. У США в більшості корпорацій соціальна складова практик сталого розвитку

поширюється не тільки на сферу охорони здоров'я та благодійність, вона також поширюється на сферу мистецтва і культури, а також науки, університетської освіти, чого не можна сказати про європейські країни, де високі податки стали причиною перенесення відповідальності за фінансування цих напрямків на державу. Загалом систематизація параметрів моделей поведінки корпорацій в ході реалізації принципів сталого розвитку представлена на рис. 2.6.

Наступним прикладом виступає європейська модель поведінки корпорацій в ході реалізації принципів сталого розвитку, яка передбачає встановлення державою більш чи менш жорстких юридичних норм, що зобов'язують компанії неухильно дотримуватись принципів реалізації сталого розвитку. Відповідні закони існують у Швеції, Голландії, Франції та ін. Однак неурядові організації відіграють менш помітну роль, ніж у американській моделі. Тим не менш, поки європейська модель, незважаючи на критику, як і раніше має у своєму розпорядженні підтримку більшості громадян Євросоюзу. На запитання: чи здатна європейська модель стати компасом подолання труднощів і бар'єром на шляху соціально-економічного розвитку в нових умовах без шкоди для "соціальної сутності" Європи, вони дають однозначно позитивну відповідь. Слід відзначити, що крім описаних вище моделей поведінки промислових корпорацій в ході реалізації принципів сталого розвитку, існують альтернативні (китайська, японська, російська).

Слід підкреслити, що саме американська та європейська моделі, на відміну від решти, поширені юридично в міжнародних організаціях у сфері реалізації сталого розвитку. Справа в тому, що корпорації, які працюють на засадах інших моделей сталого розвитку, в ході експансії повинні працювати згідно з правилами приймаючих територій, а якщо брати до уваги інституційну структуру новітньої світогосподарської системи, то правила поведінки в сфері сталого розвитку задає система Організації Об'єднаних Націй. В рамках такої системи корпорації, що співпрацюють із територіями, де склались саме правила реалізації сталого розвитку за шаблонами ООН, мають будувати свій бізнес виключно за підходами американської та європейської моделей. Водночас це не означає, що вище зазначені моделі мають високий ступінь відповідності всім елементам системи реалізації сталого розвитку [21].

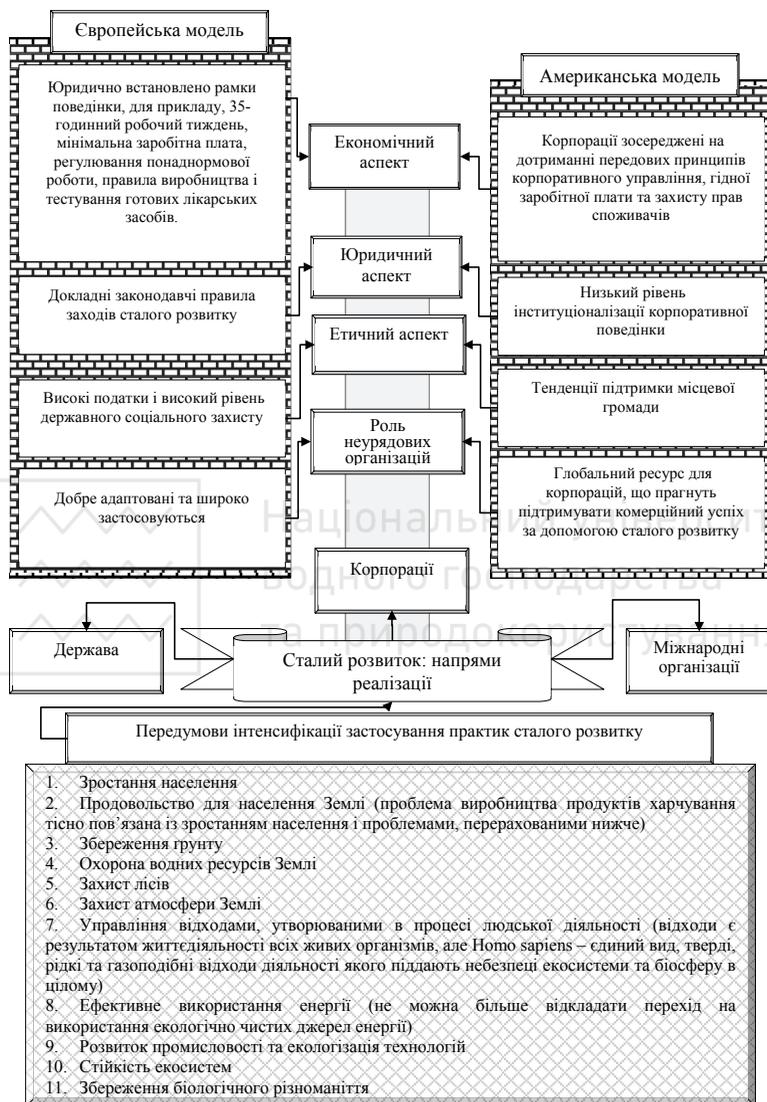


Рис. 2.6. Параметри американської та європейської моделей поведінки корпорацій в ході реалізації принципів сталого розвитку [48, 21]

Виокремивши та обґрунтувавши фактори, що, на нашу думку, сприяють досягненню економічної рівноваги, нами було розроблено матрицю кореляційних залежностей між вище обґрунтованими факторами та існуючими позитивними факторами, що сприяють економічній рівновазі за категоріями країн. В результаті авторського аналізу, було виявлено що деякі країни (переважно це країни з розвинутою економікою) мають високі кореляційні залежності між обґрунтованими показниками транснаціоналізації національної економіки і показниками економічної рівноваги. Щодо економічно розвинених країн, слід зазначити, що вони мають значні кореляційні залежності з причин базування найбільших транснаціональних корпорацій на своїх територіях. Історично склалася ситуація, в якій країни з розвинутою економікою на сьогоднішній день мають переважające положення в структурі світової торгівлі. Справді, якщо звернутися до вище перелічених факторів, то можна стверджувати, що, наприклад, експансія транснаціональних корпорацій розвинених країн, яка виражається в переміщенні частини основного капіталу на території присутності, має в кінцевому підсумку значний рух доходу назад в країни базування транснаціональних корпорацій. Таким чином подальший розвиток інновацій і перерозподіл доходів відбувається не там, де були зароблені капітали (на територіях присутності транснаціональних корпорацій), а в країнах з розвинутою економікою, де знаходяться штаб-квартири і самі кінцеві власники капіталу. Однак в результаті авторського аналізу було виявлено, що деякі національні економіки, що являються приймаючими по відношенню до транснаціональних корпорацій, що працюють на їх території, демонструють також значні кореляційні залежності між транснаціоналізацією та факторами економічної рівноваги. Загалом кореляційна матриця залежності функціональних елементів транснаціоналізації та факторів економічної рівноваги в деяких країнах світу за 2008-2016 рр. представлена в таблиці 2.3.

Таблиця 2.3.

Кореляційна матриця залежності функціональних елементів
транснаціоналізації та факторів економічної рівноваги в деяких
країнах світу за 2008–2016 рр.

Показник	Приплив прямих іноземних інвестицій (млн дол.)	Об'єм загального обсягу міжнародної торгівлі у поточних цінах (тис. дол.)	Динаміка товарообороту в деяких країнах на основі трансфертного ціноутворення (млн дол.)	Процес міжнародних злиттів і поглинань на суму більше 1 мільярда доларів (кількість за 3 роки)	Величина зарубіжних активів транснаціональних корпорацій на територіях присутності (% від загальної кількості)
Канада					
ВВП	0,89	0,87	0,81	0,83	0,86
ВНП	0,85	1,00	0,75	0,87	0,81
Загальн. рівень цін	0,55	0,87	0,41	0,97	0,49
Інфляція	-0,81	-0,73	-0,69	-0,72	-0,75
Рівень зарплат	0,86	1,00	0,77	0,85	0,82
Німеччина					
ВВП	0,74	0,34	0,98	0,45	0,45
ВНП	0,67	0,54	0,56	0,32	0,65
Загальн. рівень цін	0,76	0,63	0,21	0,54	0,98
Інфляція	-0,64	-0,23	-0,74	-0,65	-0,86
Рівень зарплат	0,87	0,85	0,63	0,64	0,75
Мексика					
ВВП	0,34	0,97	0,43	0,43	0,32
ВНП	0,76	0,67	0,32	0,98	0,67
Загальн. рівень цін	0,97	0,54	0,93	0,86	0,78
Інфляція	-0,43	-0,45	-0,74	-0,34	-0,23
Рівень зарплат	0,23	0,10	0,64	0,45	0,75

Росія					
ВВП	0,43	0,86	0,45	0,86	0,76
ВНП	0,78	0,54	0,76	0,65	0,86
Загальн. рівень цін	0,98	0,76	0,69	0,34	0,43
Інфляція	-0,89	-0,98	-0,43	-0,94	-0,23
Рівень зарплат	0,54	0,95	0,86	0,43	0,75
Китай					
ВВП	0,5	0,87	0,67	0,86	0,97
ВНП	0,67	0,65	0,43	0,56	0,94
Загальн. рівень цін	0,43	0,65	0,41	0,93	0,93
Інфляція	-0,87	-0,76	-0,89	-0,96	-0,97
Рівень зарплат	0,54	0,89	0,95	0,43	0,96

В результаті детального аналізу приймаючих країн, що продемонстрували значний кореляційний зв'язок між ростом транснаціоналізації їхніх економік за рахунок іноземних транснаціональних корпорацій, та зменшенням проблем досягнення економічної рівноваги, було виявлено, що в цих країнах загальною практикою, яка їх об'єднувала, була дуже висока активність соціального характеру з боку транснаціональних корпорацій, що виражається у наступних інструментах. По-перше, це підвищення інституційно-інфраструктурного забезпечення на територіях присутності. Так, при збільшенні транснаціонального капіталу на територіях присутності корпорації в якомусь сенсі коригують фінансову, інвестиційну та інші види інфраструктури під свої потреби, тим самим інтегруючи країни до світового торгового простору і вирішуючи проблеми економічної рівноваги, що представлені на рис. 2.7. Найважливішою характерною рисою інфраструктури діяльності транснаціональних корпорацій на територіях присутності як економічної категорії є її значення для створення загальних умов процесу відтворення. Розвиток інфраструктури транснаціональних корпорацій сприяє зниженню витрат виробництва через зростання продуктивності праці, в першу чергу, на окремих підприємствах, які користуються її послугами, а потім в економіці в цілому. В

умовах становлення ринкових відносин виникає необхідність організаційного забезпечення товароруку, взаємного пошуку один одного продавцями і покупцями, налагодження господарських зв'язків між підприємствами, руху ресурсних потоків. По-друге, це розвиток на територіях присутності таких інструментів, як соціальна корпоративна відповідальність – діяльність, що спрямована на отримання вигоди, але комерційна вигода в процесі соціального інвестування відрізняється від вигоди при традиційному інвестуванні. З'являється варіативність параметрів виміру, тобто вона або важко прораховується, або не буде отримана в найближчому періоді. Загалом форми економічної активності ТНК у вирішенні проблем економічної рівноваги на територіях присутності представлені на рис. 2.7.

Отже, в процесі виявлення результативності діяльності транснаціональних корпорацій у вирішенні проблем економічної рівноваги на територіях присутності було виявлено, що більшість країн, які є приймаючими по відношенню до транснаціональних корпорацій, при інтенсифікації транснаціоналізації демонструють або часткове погіршення стану економіки, або не демонструють позитивної динаміки. Проте обґрунтування показників транснаціоналізації національної економіки виявило, що деякі країни досить вдало користуються транснаціоналізацією своєї економіки для досягнення економічної рівноваги і відтак результативність діяльності транснаціональних корпорацій у вирішенні проблем економічної рівноваги в певних країнах може бути досить значною. Корпорації можуть сприяти вирішенню проблем економічної рівноваги за допомогою наступних інструментів. По-перше, це покращення показників інфраструктурно-інституційного забезпечення. При експансії корпорацій в економіки, що розвиваються, транснаціональні корпорації значно втручаються в існуючі системи інфраструктурно-інституційного забезпечення та, підвищуючи його рівень, значно впливають на вирішення проблем економічної рівноваги. По-друге, це корпоративна соціальна відповідальність та соціальне інвестування. Збільшуючи присутність на певній території, транснаціональні корпорації в деяких країнах демонструють практики розвитку соціальної та інших сфер у формі безоплатної

фінансової допомоги. Таким чином, на основі авторського аналізу виявлено, що за умов далекоглядної політики уряду щодо транснаціоналізації, що є неминучою тенденцією сьогодення, ТНК мають значний потенціал у вирішенні проблем економічної рівноваги. Тому подальший розвиток проблематики впливу міжнародних інституцій на вирішення проблем економічної рівноваги має значний інтерес і практичну цінність.

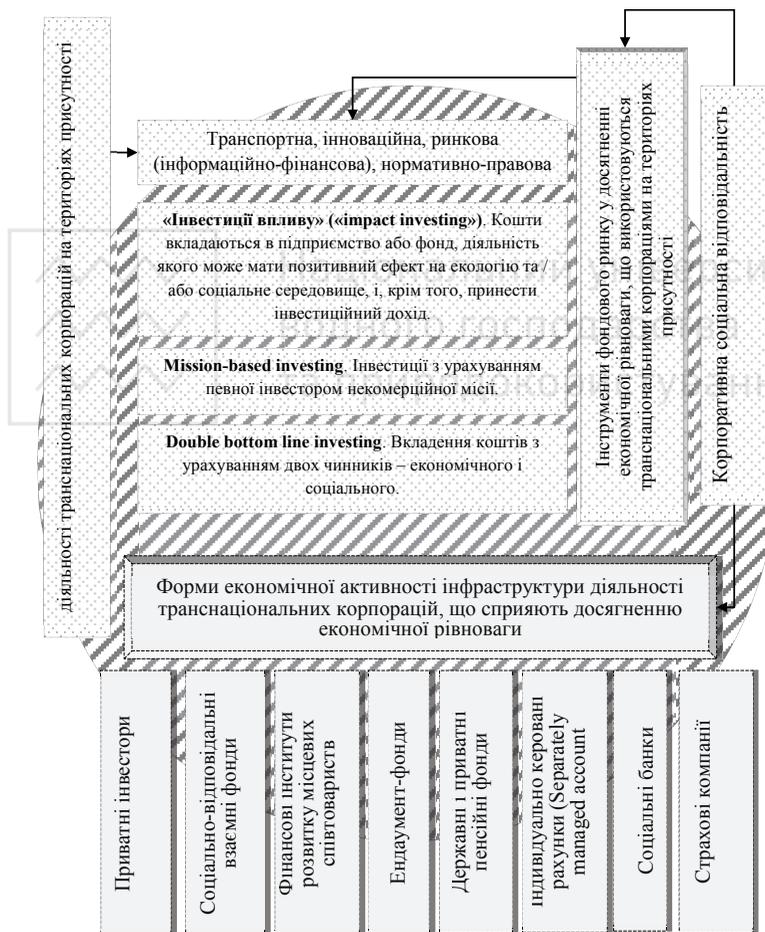


Рис. 2.7. Форми економічної активності ТНК у вирішенні проблем економічної рівноваги на територіях присутності [49]

Таким чином, уряду України необхідно виокремити наступні завдання, що є актуальними для розвитку корпорацій та забезпечення економічної рівноваги в економіці держави:

1. Стимулювання розвитку корпоративного сектору та корпоративного підприємництва в Україні;
2. Створення умов для інвестиційної діяльності корпорацій;
3. Практичні кроки з входження та активної роботи України в міжнародних інтеграційних угрупованнях;
4. Врахування в законотворчій та адміністративній діяльності особливостей світових моделей поведінки корпорацій;
5. Ініціація урядом створення міжнародних корпорацій за участі приватних інвесторів.

2.3. Корупція в органах публічної влади. Основна причина цього протиправного діяння

Одним із дуже важливих аспектів формування сучасної державної політики України є реформування системи запобігання і протидії корупції. Досягнення успіху у цьому процесі є передумовою для формування у суспільстві довіри до влади, зростання економічного потенціалу держави, покращення добробуту громадян України.

Впродовж усього періоду з моменту здобуття Україною незалежності в галузі державного управління надруковано велику кількість наукових праць, в яких досліджується проблема корупції в органах публічної влади. Ці роботи у переважній більшості пов'язані з аналізом нормативно-правової бази у сфері запобігання та протидії корупції, системою профілактики, організаційно-правовими аспектами протидії корупції, впливом корупції на різні аспекти життя українського суспільства, механізмами подолання корупції в контексті європейської інтеграції України, впливом неурядових організацій на протидію корупції та іншими аспектами проблеми. Серед таких наукових праць за останні 5 років потрібно виділити роботи К. А. Бабенка, І. С. Бандури, О. В. Білоцького, Т. Л. Вишинської, А. В. Волошенка, О. О. Гринчака, Я. Ф. Жовнірчика, Л. М. Жукової, Л. М. Коваль, В. В. Коврегін, С. Ж. Лазаренка, Н. М. Назукової, П. С. Покатаєва, О. Я. Прохоренка, О. М. Халковського та ін.

Варто додати, що в українській науковій думці проблемам взаємодії держави та релігійних організацій присвячені праці В. Андрушенка, Ю. Бабінова, І. Бальжик, Н. Брегеда, О. В. Громика, О. Ковалю, А. Колодного, Ю. Кривенка, М. Михайличенка, В. Пічі, Ю. Решетнікова, М. Ф. Рибачука, Ф. Рудича, С. С. Семенова, Ю. Тодики та ін.

Проте серед робіт в галузі державного управління абсолютно відсутні роботи, в яких досліджується головна причина прояву корупції не тільки в органах публічної влади, а й загалом у суспільстві. А тому дослідження саме цього аспекту є досить актуальним як сьогодні, так і в найближчому майбутньому. Точне встановлення головної причини, яка призводить до появи корупційних діянь, дає можливість розробити правильну методику боротьби з цим протиправним діянням.

Метою даного дослідження є: з'ясувати значення поняття «корупція», яке використовується в міжнародних документах та нормативно-правових актах України, провести аналіз чинного законодавства України у сфері запобігання та протидії корупції, яке сформувалось в Україні, починаючи з 2014 року і до тепер, з'ясувати основну причину прояву корупції та запропонувати шляхи подолання цього протиправного діяння. Для її досягнення поставлено такі завдання: описати теоретичні положення і сформулювати практичні рекомендації щодо вдосконалення процесу боротьби з корупцією в органах публічної влади. *Гіпотеза дослідження*: механізми взаємодії органів публічної влади та Церкви¹ (християн-

¹ Термін «Церква» може застосовуватись виключно до релігійних організацій християнських конфесій (православних, католиків, протестантів), які сповідують віру в Ісуса Христа як в Господа і Спасителя. Слово «Церква» зустрічається тільки у Новому Завіті.

В оригінальному тексті Нового Завіту, написаному стародавньою грецькою мовою, слово «церква» (ἐκκλησία [екклесія] складається із двох слів: ἐκ [ек] – з (чогось) та καλέω [калео] – покликати, вибрати) означає зібрання вибраних, покликаних Богом для Себе людей.

В класичній грецькій мові слово ἐκκλησία означало збори (зібрання) громадян, наприклад, Афін, які займались вирішенням питань своєї територіальної громади, поліса. Більше того, слово ἐκκλησία відносилось тільки до

ських релігійних організацій) дають змогу значно покращити духовно-психологічну атмосферу в органах влади та суттєво зменшити кількість проявів корупції серед працівників органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування.

У науковій літературі, міжнародних документах, національній нормативно-правовій базі є велика кількість визначень поняття «корупція». Серед них хотілося б виділити лише деякі з них.

Як стверджує юридична енциклопедія, корупція (лат. *Corruptio* – псування, розбещування, підкуп) – діяльність осіб, уповноважених на виконання функцій держави, спрямована на протиправне використання наданих їм повноважень для одержання матеріальних благ, послуг, пільг або інших переваг [28, С. 369-370].

Словник іншомовних слів (Серія: Бібліотека державного службовця) визначає корупцію (англ. *corruption*, лат. *corruptio* – підкуп) таким чином: 1) підкуп і продажність державних, громадських і політичних діячів; 2) зрощення органів державної влади із структурами організованої злочинності [37, С. 562].

У 6-му томі Енциклопедії державного управління наведено ще одне з визначень корупції – це діяння, яке вчиняється з наміром надати певні переваги, несумісні з офіційними обов'язками посадової особи та правами інших осіб, а також діяння правової особи, що неправомірно використовує свій статус для отримання переваг для себе або іншої особи в цілях, які суперечать обов'язкам і правам інших осіб. Термін «*corrupture*» походить від сполучення латинських слів «*corrupte*» (декілька учасників зобов'язальних відносин з приводу одного предмета) та «*rupture*» (ламати, порушувати, пошкоджувати, скасовувати). Цей термін передбачає участь у діяльності кількох осіб, метою яких є затримання (перешкоджання) нормального ходу судового процесу або управління справами суспільства [18, С. 234].

самого зібрання, а не до тих громадян, які на нього збирались. У інший час ці громадяни не називались *ἐκκλησία*.

В Новому Завіті слово *ἐκκλησία* відноситься до спільноти Божого народу і зустрічається в оригінальному тексті 109 разів [5, с. 1133-1138].

Енциклопедія державного управління (том 8) дає ще одне тлумачення корупції (лат. *corruptio* – підкуп, продажність громадських і політичних діячів, посадових осіб) – це використання особою наданих їй службових повноважень та пов’язаних із цим можливостей із метою одержання неправомірної вигоди або прийняття обіцянки/пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди такій особі або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам із метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень та пов’язаних з цим можливостей [18, С. 319].

Вищевказане тлумачення майже повністю співпадає з визначенням корупції, яке міститься в тексті Закону України «Про запобігання корупції» № 1700-VII від 14.10.2014 р. Тобто законодавець взяв за основу саме таке визначення цього поняття, яке найповніше відображає його суть.

У цьому контексті потрібно зазначити, що за роки незалежності України напрацьована досить солідна правова база, створено цілу низку структур, на які покладено обов’язки щодо запобігання та протидії корупції. 14 жовтня 2014 року Верховна Рада України прийняла пакет антикорупційних законів (так звана антикорупційна реформа), розроблений за участю міжнародних неурядових організацій та громадськості. Ідеться про закони України, спрямовані на протидію злочинності та корупції, а саме: «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014-2017 роки» № 1699-VII; «Про Національне антикорупційне бюро України» № 1698-VII; «Про запобігання корупції» № 1700-VII (набрав чинності 26 квітня 2015 року); «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо визначення кінцевих вигодоодержувачів юридичних осіб та публічних діячів» № 1701-VII.

Крім того, Указом Президента України № 808/2014 від 14 жовтня 2014 року створено Національну раду з питань антикорупційної політики як дорадчий орган при Президентові України, діяльність якого спрямована на повноцінне й ефективне виконання ним своїх конституційних повноважень у зазначеній сфері.

Більше того, окремі механізми протидії злочинності та корупції регламентуються у законах «Про прокуратуру», «Про внесення змін до Кримінального та Кримінального процесуального кодексів України щодо невідворотності покарання за окремі злочини проти основ національної безпеки та корупційні злочини», «Про запобігання та протидію легалізації (відмивання) доходів, одержаних злочинним шляхом, фінансуванню тероризму та фінансуванню розповсюдження зброї масового знищення» та інших законодавчих і підзаконних актах.

Проте, на нашу думку, вся система законодавства України та діяльність цілої низки державних структур більше спрямована на функціонування системи запобігання корупції та усунення наслідків цього протиправного діяння. Саме так зазначено в Законі України «Про запобігання корупції» [32]. В той же час зусилля держави жодним чином не спрямовані на усунення причини цього явища. Якщо ж буде встановлена саме причина явища, то її усунення призведе до ліквідації корупції як похідної складової цього явища. А причина, яка породжує корупцію, лежить не у видимій матеріальній сфері життя людини, а в невидимій духовній сфері, яку відчуті на дотик неможливо. Проте можливо побачити і спостерігати її разючі негативні наслідки.

Яскравий приклад саме духовної реформації суспільства наведено в книзі доктора права Університету Джорджа Вашингтона (США), спеціального радника президента США Річарда Ніксона – Чарльза Колсона. В своїй роботі «Конфлікт царств» автор простежує чітку залежність між посиленням ролі християнських цінностей і зміцненням громадського правопорядку на початку ХХ століття на території Уельсу. Духовне відродження населення країни розпочалось саме там в невеликих церквах і швидко отримало підтримку по всій країні. За даними поліцейського звіту, в перший тиждень нового 1905 року в графстві Суонсі не було зареєстровано жодного затримання осіб за перебування в нетверезому стані. Влада Кардіффа повідомила про сорокавідсоткове скорочення кількості ув'язнених та про різке зниження торгового обороту закладів для розпивання алкогольних напоїв. На вугільних шахтах стали проводитися молитовні зібрання, в магазинах у величезній

кількості продавалися Біблії. В кримінальні суди перестали надходити нові справи, у поліцейських не було роботи. Враженим власникам магазинів почали повертати раніше вкрадені товари [22, С. 269]. Як пише історик: «Ставлення до грубості та хамства стало неприйнятним до такої міри... що їм був оголошений бойкот навіть на вугільних шахтах... Багато шахтарів перестали лихословити, в результаті чого коні, які витягували з вибоїв вагонетки з вугіллям, не розуміли звернених до них команд та, не розуміючи, тупцями на місці» [22, С. 269; 41]. Як зазначає Ч. Колсон, незабаром духовне відродження охопило всю Британію і більшу частину англomовного світу. Різко зросло відвідування церков; у багатьох регіонах, у тому числі й Уельсі, суспільна мораль кардинально змінилась у кращу сторону [22, С. 269].

На нашу думку, саме через тісну співпрацю з християнськими церквами можливо подолати проблему корупції не тільки у працівників органів публічної влади, а й в житті всього населення України. Через духовну реформацію особистості ми можемо прийти до реформування всього українського суспільства.

Отже, в даному розділі проведено аналіз чинного законодавства України у сфері запобігання та протидії корупції, з'ясовано значення поняття «корупція». Запропоновано основну причину виникнення корупції – природу людини, механізми взаємодії органів публічної влади та церкви (християнських релігійних організацій) дадуть змогу значно покращити духовно-психологічну атмосферу в органах публічної влади та суттєво зменшити кількість проявів корупції серед працівників органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. А це безпосереднім чином буде позитивно впливати й на духовно-моральний стан українського суспільства.

2.4. Термінологічна компетентність як складова мовно-комунікативної компетентності сучасного документознавця

В умовах оптимізації умов створення, оброблення, пошуку й використання інформації на основі аналізу документних та інформаційних потоків, упровадження, ведення й розвитку систем документообігу та методів їх інформаційного забезпечення підвищення

якості підготовки документознавців, рівня їх професіоналізму (здатність, готовність, компетентність), світоглядної культури і соціально-етичної відповідальності є важливим педагогічним завданням, адже фахівець-документознавець повинен мати високий рівень професійної компетентності для окреслення своїх функціональних повноважень в умовах постійного розширення та ускладнення інформаційно-комунікаційних систем.

Поняття комунікативної компетентності нині розглядається у контексті формування певних особистісних властивостей; звертається увага на роль комунікативних якостей у педагогічній діяльності, в дослідженнях комунікації, в сфері управління, в межах корекції спілкування. Вивченням цього питання опікуються представники сучасної когнітивної лінгвістики, лінгвокультурології, психолінгвістики. Формування комунікативної компетенції фахівця можливе лише за умови належної лінгвістичної, в першу чергу термінологічної підготовки. Важливість цього питання була підтверджена й наказом Міністерства освіти і науки України № 341 від 17.04.2009 р. «Про затвердження Плану дій щодо вдосконалення викладання дисципліни «Українська мова (за професійним спрямуванням)», у якому зазначено, що задля утворення української мови у статусі робочої мови офіційно-ділової, наукової та професійної сфер вища школа повинна сьогодні готувати спеціалістів, які б досконало володіли українською мовою, мовою своєї професії та її невід'ємним атрибутом – термінологією.

Посилення уваги до поліпшення якості освіти дозволило замислитись над тим, що є результатом освіти. Сьогодні світовою спільнотою визнано, що серед іншого це перелік певних компетенцій, які дозволяють людині реалізуватись у професійній діяльності. У XXI столітті компетентнісний підхід є методологією, яка активно впливає на професійну підготовку у вищих навчальних закладах. Компетентнісний підхід є ключовим і в процесі модернізації вищої освіти в Україні, саме тому висвітлення його основних положень в контексті удосконалення професійної підготовки слухачів і студентів в умовах магістратури є актуальною потребою часу [25].

Питання застосування компетентнісного підходу ґрунтовно розглянуто в роботах В. Вербицького, Г. Зайчука, Е. Зеєра, І. Зим-

ньої, Д. Заводчикова, Н. Мурованої, О. Овчарук, О. Пометун, М. Пустового, М. Сосніна, Н. Табачук, М. Філатова, А. Хуторського, Ю. Швалба та ін.

Результати аналізу наукового фонду дозволяють стверджувати, що КП (компетентнісний підхід) – педагогічний феномен, який активно досліджується. Для розуміння його особливостей важливими є праці В. Байденка, Н. Бібік, Д. МакКлелланда, А. Маркової, Л. Парашенко, О. Пометун, Д. Равена, І. Родигіної, О. Савченко, С. Сисоевої, А. Стуф, О. Субетто, С. Трубачевої.

Важливі передумови для перенесення ідей КП у сферу підготовки майбутніх документознавців заклали дослідники теоретичних проблем документознавства й прикладних аспектів документознавчої освіти, зокрема: І. Антоненко, В. Бездрабко, Н. Гайсінюк, Л. Демчина, С. Дубова, С. Кулешов, Н. Кушнарченко, О. Матвієнко, Н. Назаренко, Ю. Романишин, Г. Сілкова, М. Слободяник, Л. Філіпова, Г. Швецова-Водка та ін. [25].

Незважаючи на вагомий внесок вищезазначених учених у теорію й практику професійної освіти та їх визнання КП важливим чинником удосконалення підготовки майбутніх документознавців, відзначаємо брак загальнонаціонального професійного стандарту, К-профілю чи навіть офіційно затвердженої професіограми документознавця, які зважали б на напрацювання міжнародної спільноти й наближали українську документознавчу освіту до світових стандартів.

Разом з тим аналіз наукової літератури свідчить, що бракує робіт, які б мали прикладну направленість. У цьому контексті цікавим є дослідження В. Петрук, присвячене теоретико-методичним засадам формування базових професійних компетенцій фахівців технічних спеціальностей. О. Березюк та ін. висвітлюють розвивальний аспект формування професійної компетентності майбутніх «судноводіїв». Проблеми управління формуванням професійних компетенцій розглянуто І. Белих. Актуальною є робота А. Вербицького, присвячена питанню контекстного навчання у компетентнісному підході. Ґрунтовним є дисертаційне дослідження О. Гури щодо теоретико-методологічних основ формування психолого-педагогічної компетентності викладача вищого навчального закладу в умовах магістратури.

У науковій літературі немає узгодженої точки зору щодо понять «компетентний» і «компетенція». Великий тлумачний словник української мови надає таку дефініцію терміну компетентний. Це той: 1. Який має достатні знання в якій-небудь галузі; який з чим-небудь добре обізнаний, тямущий. 2. Який має певні повноваження; повноправний, повновладний. Компетенція визначається як: 1. Добра обізнаність із чим-небудь. 2. Коло повноважень якої-небудь організації, установи або особи [9].

Якщо звернутись до першоджерел, то в енциклопедичному словнику Ф.А. Брокгауза та І.А. Ефрона немає визначення терміна «компетентність», представлено лише термін «компетенція». Його прирівнюють до терміна «ведомство» (рос.) і розуміють певну область державних справ, що покладається законом на конкретну установу. Через відповідний акт законодавчої влади завідування певним колом справ стає виключно справою установи, яка може вимагати від інших закладів і осіб не втручатися у її галузь [40].

Етимологічний словник, висвітлюючи походження терміна «компетентний», вказує, що він був привнесений на територію Російської імперії із французької мови у середині XIX ст. У свою чергу у французьку мову термін потрапив із латини, де мав юридичний характер і був похідною від *petere* («добиватись, вимагати»). Термін «компетенція» також прийшов із французької мови і вперше у літературі відмічається у 1803 р. Походження його теж має юридичний характер і було запозичене з латини, де під ним розуміли «справедливе, правильне заключення, повідомлення» [40].

У свою чергу сучасна юридична енциклопедія розглядає тільки термін компетенція (лат. *competentia* – відповідність, узгодженість, від *competere* – взаємно прагнути, відповідати, підходити) – сукупність установлених в офіційній – юридичній чи неюридичній – формі прав і обов'язків, тобто повноважень будь-якого органу або посадової особи, які визначають можливості цього органу або посадової особи приймати обов'язкові для виконання рішення, організувати та контролювати їх виконання, вживати у необхідних випадках заходи відповідальності тощо.

Психологічна енциклопедія, розглядаючи компетентність, приділяє увагу трьом аспектам. Перший відноситься до ступеня

оволодіння необхідними вміннями і навичками; другий – до юридичної відповідності; третій – до питання, чи достатньо досвідченим є той або інший спеціаліст для того, щоб займатися професійною діяльністю. Вона вказує, що поняття компетентність є досить розмитим, оскільки не визначає точного ступеня майстерності. Цей термін може використовуватися для визначення мінімального, прийнятного, оптимального або вищого рівня кваліфікації.

Автори підкреслюють, що коли компетентність визначається у професії, то їй складно надати чітку характеристику. Д. Равен, розглядаючи компетентність з позицій психології, підкреслює, що вона складається з великої кількості компонентів, багато з яких відносно незалежні один від одного. Деякі компоненти відносяться до когнітивної сфери, а інші – до емоційної. Ці компоненти компетентності можуть у значній мірі замінити один одного у якості складової ефективної поведінки [34].

В англійських джерелах, які стосуються освіти, сьогодні, як правило, використовується як термін «компетентний», так і термін «компетенція» («competent», «competence»).

У своєму дослідженні Л. Філіпова виокремлює три складові в професійній компетентності документознавця: діловодсько-кадрову, організаційно-управлінську та інформаційно-аналітичну. До першої групи належать: вміння й навички щодо комп'ютерного керування сучасними системами управління документообігом та системами інформаційно-документаційного забезпечення управлінської діяльності, здатність до оптимізації документообігу, впровадження системи електронного документообігу. До другої групи належать знання й вміння формувати гнучкий стиль керівництва, виконувати управлінські операції планування та звітування, здійснювати контроль за якістю інформаційно-документаційного забезпечення, сприяти високому рівню виконання співробітниками своїх службових обов'язків. Третя група виокремлених Л. Філіповою компетенцій описує вміння, пов'язані з презентацією інформації, формуванням інформаційних ресурсів, створенням баз даних, інформаційним моніторингом. Слід звернути увагу на те, що автор акцентує на подвійному призначенні комунікативної й інфор-

маційної компетенції: вони належать до ключових і водночас описують соціокомунікативну галузь діяльності документознавців.

Н. Бібік пише, що спільним для всіх є розуміння компетентності у навчанні як набутої характеристики особистості, що сприяє успішному входженню молодої людини в життя сучасного суспільства. Компетентність у навчанні розглядається як інтегрований результат, що передбачає зміщення акцентів з накопичення нормативно визначених знань, умінь і навичок до формування і розвитку в учнів здатності практично діяти, застосовувати досвід успішної діяльності в певній сфері. Компетенцію цей же автор визначає як відчужену від суб'єкта, наперед задану соціальну норму (вимогу) до освітньої підготовки учня, необхідну для якісної продуктивної діяльності в певній сфері, тобто соціально закріпленний результат [19].

І. Зимня вказує, що у 60-х роках ХХ ст. було закладено розуміння різниці між поняттями «компетенція» і «компетентність», які зараз розглядаються. Останнє трактується автором як заснований на знаннях, інтелектуально і особистісно-обумовлений досвід соціально-професійної життєдіяльності людини [20].

А. Хуторський вказує, що освітня компетенція – це сукупність смислових орієнтацій, знань, умінь, навичок і досвіду діяльності учня по відношенню до певного кола об'єктів реальної дійсності, що є необхідними для здійснення особистісно і соціальнозначущої продуктивної діяльності. У відповідності з розподілом змісту освіти на загальний метапредметний, міжпредметний і предметний, він пропонує трирівневу ієрархію компетенцій: 1) ключові компетенції – належать до метапредметного змісту освіти; 2) загальнопредметні компетенції – належать до певного кола навчальних предметів і освітніх областей; 3) предметні компетенції – часткові по відношенню до двох попередніх рівнів компетенції, такі, що мають конкретне висвітлення і можливість формування в рамках навчальних предметів.

І. Гришина підкреслює, що проблемою є дослідження структурних компонентів особистості, які забезпечують формування професійної компетентності, їх генетичних зв'язків у різні моменти часу і реальних новоутворень у цих компонентах (як позитивних,

так і негативних), обумовленості протікання процесу формування професійної компетентності на кожному з наступних етапів, особливостями розвитку цього процесу на попередніх етапах (спадкоємні зв'язки). Важливий аспект цієї проблеми складає визначення реальних протиріч між вимогами, що пред'являються професійною діяльністю до особистості, її особистісними устремліннями і завданнями, що постають перед нею.

Слід звернути увагу на фундаментальну роботу В. Байденко та ін., які підготували глосарій, де відображені результати моніторингового дослідження термінологічного апарату, що використовується в документах Болонського процесу. Вони надають визначення термінів, що відображають їх сутнісні характеристики, змістовну частину, у якій проведено аналіз дефініцій. Компетентнісний підхід цими авторами розглядається як підхід до проектування результатів освіти, заснований на компетенціях. Автори наголошують, що підхід, заснований на компетенціях, відноситься до ключових методологічних інструментів реалізації цілей Болонського процесу. Формуванню цього інструменту присвячений загальноєвропейський проект TUNING. Проектування освітніх програм з точки зору компетентнісного підходу означає:

- відображення у системному і цілісному вигляді результатів освіти;
- формування результатів освіти у ВНЗ як ознака готовності студента / випускника продемонструвати відповідні знання, уміння і цінності;
- визначення структури компетенцій, які повинні бути засвоєні і продемонстровані тим, хто навчається [25].

Описуючи ознаки професійної групи фахівців із соціально-комунікативної діяльності, до яких належать документознавці, О. Матвієнко акцентує увагу на таких загальнопрофесійних компетенціях, як міжособистісна, комунікативна, контекстуальна й адаптивна. Визначальною, на думку науковця, для означених фахівців є соціально-комунікативна компетентність, позитивні настанови та навички спілкування в полікультурному, поліетнічному та багатоконфесійному суспільстві, вміння свідомо будувати свою поведінку в неординарних соціальних ситуаціях. Серед профе-

сійних компетенцій документознавців дослідниця виокремлює чотири складові: документально-комунікаційну, інформаційно-технологічну, інформаційно-аналітичну, інформаційно-управлінську.

В. Байденко та ін. визначають компетенцію як динамічну комбінацію характеристик (що відносяться до знань і їх застосування, умінь, навичок, здібностей, цінностей і особистих якостей), що висвітлює результати навчання за освітньою програмою, тобто що необхідно випускнику ВНЗ для ефективної професійної діяльності, соціальної активності і особистого розвитку, які він повинен засвоїти і продемонструвати.

М. Слободяник зосереджується на п'яти фахових компетенціях документознавця: 1) управлінській, яка передбачає необхідні знання для керівництва колективом, розуміння сутності прийняття й змісту управлінського рішення; здійснення ефективного контролю й вміння ефективно керувати підлеглими; 2) організаційній – організація діяльності колективу і праці документознавців, стратегічне й оперативне планування та здійснення звітності; 3) інноваційній – спроможність документознавців до здійснення як модифікуючих, так і радикальних змін; 4) технологічній, що забезпечується вмілим опануванням програмних засобів (особливо спеціалізованих); наповненням і використанням баз даних, технологій пошуку інформації в мережі Інтернет; 5) інформаційно-комунікаційній, що сприяє вільному обміну професійною інформацією; створенню й ефективному використанню документознавчих сайтів.

Дещо суперечливою, на нашу думку, є модель компетентності документознавців, запропонована Г. Гордієнко, яка виокремлює сім основних блоків: 1) комунікативний; 2) інформативний; 3) документування й організації роботи з діловими документами; 4) використання сучасних автоматизованих технологій; 5) мовно-дискурсивний; 6) коригувальний; 7) креативний. У цій моделі мовно-дискурсивний блок є, безперечно, підсистемою комунікативного.

Ці автори, як і багато інших науковців, теж підкреслюють, що в академічному європейському і світовому просторі не досягнуто консенсусу відносно терміна «компетенція» в освіті. У різних культурно-освітніх традиціях існують різні його інтерпретації, що детально відображено нами вище. В. Байденко та ін. вважають, що компетенції (від лат. *competere* –зустрічати) виступають як:



– характеристика здібностей особистості реалізовувати свої пізнання і досвід в успішній діяльності з високим ступенем само-регулювання, самооцінки, швидкої, гнучкої й адаптивної реакції на динаміку обставин і середовища;

– одна з відмітних особливостей кваліфікацій (ступенів, рівнів);

– відповідність кваліфікаційним вимогам з урахуванням регіональних потреб і запитів на ринку праці;

– уміння виконувати особливі види діяльності і робіт у залежності від поставлених завдань, проблемних ситуацій та ін. Розвиток компетенцій є ціллю освітніх програм. Компетенції формуються у різних курсових одиницях і оцінюються на різних етапах.

Згідно з проектом TUNING були сформульовані результати навчання за предметними областями через компетенції, що забезпечує прозорість і ефективність при порівнянні підготовки. У проекті TUNING поняття компетенції включає знання і розуміння (теоретичне знання академічної області, здатність знати і розуміти), знання як діяти (практичне і оперативне застосування знань у конкретних ситуаціях), знання як бути (цінності як невід’ємна частина способу сприйняття і життя з іншими у соціальному контексті) [54].

Ключовими компетентностями для спільноти у Європейській довідковій рамковій структурі для навчання упродовж життя (2006 р.) названо: спілкування рідною мовою; спілкування іноземними мовами; математична компетентність та базові компетентності у галузі науки та техніки; цифрова обчислювальна компетентність; уміння вчитися; соціальна компетентність і громадянська компетентність; ініціативність та підприємливість; культурна освіченість та виразність [27].

Ключовим документом у цьому контексті є Європейська рамка кваліфікацій (ЄРК) – інструмент зіставлення академічних ступенів і кваліфікацій у країнах ЄС. ЄРК офіційно прийнята Європейським парламентом 23.04.2008 р. і є рамочним описом кваліфікацій, що робить прозорим відношення між європейськими національними кваліфікаційними рамками і кваліфікаціями, які

вони містять. ЄРК – це механізм зіставлення національних кваліфікацій. ЄРК є метарамкою, яка складається із восьми рівнів, кожен із яких висвітлений у термінах знань, умінь і компетенцій (у цьому випадку їх розуміють як рівень відповідальності, складності і автономії), що визначають якісну відмінність кваліфікацій одного рівня від іншого. ЄРК дозволяє проводити порівняння кваліфікацій між країнами і є орієнтиром для розробки НРК [27].

Зважаючи на певну розбіжність поглядів щодо трактування понять «компетентність» і «компетенція», ми взяли до уваги положення Національної рамки кваліфікацій України – системного і структурованого за компетентностями опису кваліфікаційних рівнів, який призначено для використання органами виконавчої влади, установами та організаціями, що реалізують державну політику у сфері освіти, зайнятості та соціально-трудова відносин, навчальними закладами, роботодавцями, іншими юридичними і фізичними особами з метою розроблення, ідентифікації, співвіднесення, визнання, планування і розвитку кваліфікацій. Цей документ запроваджено з метою:

- введення європейських стандартів та принципів забезпечення якості освіти з урахуванням вимог ринку праці до компетентностей фахівців;
- забезпечення гармонізації норм законодавства у сфері освіти та соціально-трудова відносин;
- сприяння національному і міжнародному визнанню кваліфікацій, здобутих в Україні;
- налагодження ефективної взаємодії сфери освітніх послуг та ринку праці.

У Національній рамці кваліфікацій визначено такі терміни:

- інтегральна компетентність – узагальнений опис кваліфікаційного рівня, який виражає основні компетентнісні характеристики рівня щодо навчання та/або професійної діяльності;
- компетентність/компетентності – здатність особи до виконання певного виду діяльності, що виражається через знання, розуміння, уміння, цінності, інші особисті якості;
- результати навчання – компетентності (знання, розуміння, уміння, цінності, інші особисті якості), які набуває та/або здатна продемонструвати особа після завершення навчання [27].

У контексті нашої роботи цікавими є матеріали, узагальнені Д. Равеном, щодо розвитку компетентності у ВНЗ. Автор робить висновок, що багато сучасних тенденцій університетської освіти скоріше гальмують, ніж стимулюють такий розвиток [34].

Розглядаючи питання оцінювання професійної компетентності, необхідно наголосити на його прямий взаємозв'язок із існуючими поглядами на структуру компетентності (табл. 2.4).

Таблиця 2.4.

Погляди на структуру компетентності/компетенції
(у залежності від поглядів різних авторів на дефініцію цих понять)

Автор або джерело	Запропонована структура компетентності
Європейська рамка кваліфікацій	Знання, уміння, компетенції (висвітлюються термінах відповідальності і автономії) [16].
Національна рамка кваліфікацій	Знання, уміння, комунікація, автономність і відповідальність [33].
Програма «DeSeC»	Знання, пізнавальні навички, практичні навички, відношення, емоції, цінності та етика, мотивація [23].
Міжнародний департамент стандартів	Знання, вміння, навички, навчальні досягнення [23].
Болонський глосарій	Знання, розуміння, навички [8].
Українсько-голландський проект з освітнього менеджменту	Знання, необхідні для даної педагогічної спеціальності або посади; уміння і навички, необхідні для успішного виконання функціонально-посадових обов'язків; загальна культура, необхідна для формування гуманістичного світогляду, визначення духовно-ціннісних орієнтирів, моральних і етичних принципів особистості; мотивація профдіяльності [29].
О. Пометун	Знання, уміння, навички, ставлення [23].
А. Хуторський	Назва компетенції; тип компетенції у їх загальній ієрархії; коло реальних об'єктів дійсності, по відношенню до яких вводиться компетенція; соціально-практична обумовленість і значимість компетенції; смислові орієнтації учня по відно-

	шенню до даних об'єктів, особистісна значимість компетенції; знання про дане коло реальних об'єктів; уміння і навички, що відносяться до даного кола реальних об'єктів; мінімально необхідний досвід діяльності учня у сфері даної компетенції; індикатори, приклади, зразки навчальних і контрольних завдань з визначення ступеня компетентності учня [38].
В. Байденко та ін.	Знання і їх застосування, уміння, навички, здібності, цінності і особливості якості [7].
І. Зимня	Готовність до проявлення компетентності (мотиваційний аспект); володіння знаннями змісту компетентності (когнітивний аспект); досвід проявлення компетентності у різних стандартних і нестандартних ситуаціях (поведінковий аспект); відношення до змісту компетентності і об'єкта її застосування (ціннісно-смысловий аспект); емоційно-вольова регуляція процесу і результату проявлення компетентності [20].
С. Трубочева	Мінімальний досвід діяльності, або попередній етап сформованості компетентності; соціальна, особистісна мотивація необхідності подальшого формування компетентності; знання, уміння, навички, необхідні для подальшого формування компетентності; способи діяльності на певному етапі формування компетентності; рефлексія ефективності отриманого результату [23].

Таким чином, розглядаючи професійну підготовку студентів (слухачів) в умовах ВНЗ з позицій компетентнісного підходу, ми прийшли до висновку, що її результатом є формування компетентності щодо майбутньої професійної діяльності (відповідних знань, розуміння, умінь, цінностей, інших особистих якостей), які набула та здатна продемонструвати особа після завершення навчання в межах певної спеціальності.

Формування компетентності відбувається шляхом отримання під час навчання суми компетенцій, які є комбінацією характеристик (що відносяться до знань і їх застосування, умінь,

навичок, здібностей, цінностей і особистих якостей) і дозволяють забезпечити виконання професійних обов'язків на високому рівні. Важливим аспектом цього процесу є удосконалення відповідних навчальних планів і програм з урахуванням формування професійних компетентностей, які є актуальними на сучасному етапі розвитку суспільства [25].

Виходячи із сучасних тенденцій у розвитку вищої освіти, які передбачають розробку компетентнісних моделей бакалавра і магістра, слід підкреслити, що вони складаються із компетенцій, отриманих у результаті реалізації інваріантної і варіативної частин навчального плану. Зважаючи на це, можна представити компетентнісну модель у вигляді такої концептуальної схеми (рис. 2.8.) [25].



Рис. 2.8. Концептуальна схема компетентнісної моделі бакалавра/магістра

Ключові і загальнопредметні (галузеві) компетентності будуть переважно корегуватися у відповідності до специфіки інваріантної складової галузевого стандарту в залежності від спеціальності. Разом з тим частково на їх формування буде впливати і зміст варіативної складової. Більшість спеціальних компетенцій є переважно результатом реалізації варіативної складової навчального плану в рамках стандарту вищого навчаль-

ного закладу. У контексті нашої роботи певна компетентність формується з урахуванням як дисциплін інваріантної складової (наприклад, формування комунікативної компетенції, ІКТ-компетенції та ін.), так і варіативної складової навчального плану. Слід підкреслити, що процес набуття спеціальних компетенцій є гнучкою складовою в межах стандарту ВНЗ і може підлягати корегуванню згідно з вимогами часу.

Для виявлення особливостей К-профілю документознавця нами також проаналізовано низку стандартів з ДокІД, розроблених міжнародними професійними організаціями та національними організаціями різних країн. К-профілі західного документознавця свідчать про багатокомпонентність і складноструктурованість форм його роботи. К-профілі відрізняються за обсягом охоплення підвидів документно-інформаційної діяльності, однак їх складові мають спільні ознаки в певних аспектах, про що свідчить табл. 2.5.

Таблиця 2.5.

Структура компетентності документознавця:
міжнародний досвід [23].

ДЖЕРЕЛО	КОМПЕТЕНЦІЇ
Міжнародна асоціація документознавців та адміністраторів [23]	<ul style="list-style-type: none"> • функції в бізнесі; • менеджмент усіх складових документально-інформаційної діяльності; • менеджмент ризиків; • комунікації і маркетинг; • інформаційні технології; • лідерство.
Рада Інформаційних Асоціацій Європи [27]	<ul style="list-style-type: none"> • інформаційні: 1) відносини зі споживачами та клієнтами; 2) розуміння професійного контексту інформаційних послуг; 3) застосування законодавства про інформацію; 4) менеджмент знань і контенту; 5) ідентифікація інформаційних ресурсів та підтвердження їх законності; 6) аналіз і презентація інформації; 7) пошук інформації; 8) менеджмент фондів; 9) поповнення фондів; 10) Робота з документами; 11) Організація робочого місця й обладнання; 12) концепція інформаційних товарів і послуг.

	<ul style="list-style-type: none"> • технологічні: 1) розроблення комп'ютеризованих інформаційних систем; 2) розроблення прикладних програм; 3) видавнича справа та редагування; 4) використання Інтернет-технологій; 5) інформаційні та комп'ютерні технології. • комунікативні: 1) усна; 2) письмова; 3) аудіо-візуальна; 4) електронна; 5) міжособистісна; 6) інституційна; 7) міжкультурна. • планування бюджету та контроль за його виконанням, управління у сфері маркетингу, людських ресурсів і навчання персоналу: 1) глобальне управління інформацією; 2) маркетинг; 3) продаж і розповсюдження інформації; 4) управління бюджетом; 5) планування й управління проектами; 6) діагностика й оцінка; 7) управління людськими ресурсами; 8) управління освітою та навчанням персоналу. • Спеціально-галузеві: розуміння основних галузевих концепцій та технологій, інтерпретування типових і нетипових ситуацій, прийняття інноваційних рішень.
<p>Рада директорів Асоціації спеціальних бібліотек США [27]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Загально-професійні: 1) навчання впродовж усієї трудової діяльності: безперервне оновлення знань бази інформаційної сфери, поширення найкращого досвіду роботи, здобування знань про нові інформаційні продукти, послуги та методи управління; 2) дотримання системи етичних принципів і цінностей: прагнення досягнути високих професійних показників без порушення етичних принципів та цінностей, вироблених суспільством і професійною сферою. • професійні: 1) менеджмент інформаційних організацій; 2) менеджмент інформаційних ресурсів; 3) менеджмент інформаційних послуг; 4) застосування інформаційних технологій. • особистісні.
<p>Фонд державних документів Національного архіву Канади [29]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • надання послуг із документно-інформаційного менеджменту та розроблення відповідних програм; • інтеріоризація змісту інформації та документів;

	<ul style="list-style-type: none"> • організація й опис інформації та документів; • забезпечення доступу до інформації та документів; • збереження й захист інформації та документів; • передавання інформації та документів для зберігання або знищення; • надання електронних послуг; • уміння: 1) ділові й управлінські (стратегічне мислення, планування, фінансовий менеджмент, організаторські вміння, кадровий менеджмент, розроблення управлінської політики, вирішення проблем, прийняття рішень, управління проектами, управління контрактами); 2) міжособистісні (турботи про клієнта/користувача, усної комунікації, писемної комунікації, лідерських задатків, вміння вести переговори, уміння проводити інтерв'ю, роботи в команді); 3) особистісні (комп'ютерних умінь, розуміння корпоративної культури, інноваційного мислення, увага до деталей, раціонального використання часу, професійного розвитку, аналітичних умінь, концептуальних умінь).
<p>Національний архів, Цивільна служба, Національна служба охорони здоров'я, асоціація «Безперервне навчання в Об'єднаному Королівстві», «Організація з підготовки фахівців з інформаційних послуг» [33]</p>	<ul style="list-style-type: none"> • планування, розроблення й оцінювання інформаційних послуг, інформаційно-знанневих стратегій і політики прийняття рішень та їх виконання; • управління й етика: дії, що стосуються специфікації та характеристики послуг, які надаються згідно з нормативно-регуляторними та професійними стандартами в контексті цінностей, політики і процедур, яких вимагає роботодавець; • визначення, експертне оцінювання й поповнення ресурсів організації: вибір і придбання опублікованої інформації, створення інформаційних продуктів або адаптування створених організацією документів для внутрішнього корпоративного використання; • менеджмент знань: визначення, розроблення та підтримка інфраструктури та засобів, що сприяють цілеспрямованому використанню знання як ресурсу;

- менеджмент контенту й фондів: визначення політики й стратегії менеджменту фондів і контенту протягом усього життєвого циклу, проектування ефективного середовища для цифрового контенту й цифрових архівів, застосування стандартів для полегшення доступу до контенту, забезпечення інформаційної безпеки підприємницької діяльності, надання допомоги клієнтам в організації інформації;
- надання доступу до інформаційних ресурсів реальних і потенційних користувачів;
- забезпечення безперервного навчання, надання послуг юридичним і фізичним особам, які потребують постійного оновлення знань;
- менеджмент кадрів, які надають інформаційні послуги: лідерство, міжособистісні взаємодії, ініціатива, добровільна робота, менеджмент власних ресурсів і професійного розвитку.

В умовах посилення євроінтеграційних тенденцій в Україні практичного значення для впровадження КП у документо-інформаційну діяльність і документознавчу освіту набуває стандарт, розроблений експертами Ради Інформаційних Асоціацій Європи. У ньому визначено тридцять три кластери компетенцій, які поділені на п'ять груп – чотири основних і одну додаткову: 1) інваріантні: інформаційні, технологічні, комунікативні, управлінські; 2) варіативні: компетенції галузі спеціалізації.

Зважаючи на те, що К-профіль майбутнього фахівця інтегрує як професійні, так і ключові компетенції, спробуємо його вибудувати, поєднуючи міжнародні підходи до визначення структури професійної компетентності документознавця та напрацювання вітчизняних учених.

Отже, в К-профілі майбутнього документознавця виокремлюємо п'ять груп компетенцій: 1) ключові; 2) особистісно-професійні; 3) загальнопрофесійні: загальноуправлінські, інформаційно-управлінські, інформаційно-правові; 4) спеціально-професійні: документознавчі, інформаційно-аналітичні, інформаційно-технологічні; 5) спеціально-галузеві.

Ключові компетенції забезпечать високі професійні показники завдяки розумінню й інтерпретації широкого контексту інформаційної сфери, в якому виникає, нагромаджується, впорядковується, поширюється й використовується інформація, передбаченню майбутніх напрямів розвитку інформаційного сектора, визначенню корпоративних, соціальних і культурних цінностей. До ключових компетенцій передусім належать:

- навчально-пізнавальні, які є основою розвитку особистості, підґрунтям для навчання впродовж життя й автономних дій;
- соціальні, етичні, які вможливають успішне функціонування в соціально гетерогенних групах;
- комунікативні й іншомовні, які забезпечують фахівця необхідними засобами для взаємодії з навколишнім світом.

Згідно з рекомендаціями європейських експертів, виокремлюємо в К-профілі документознавців шість груп особистісних компетенцій:

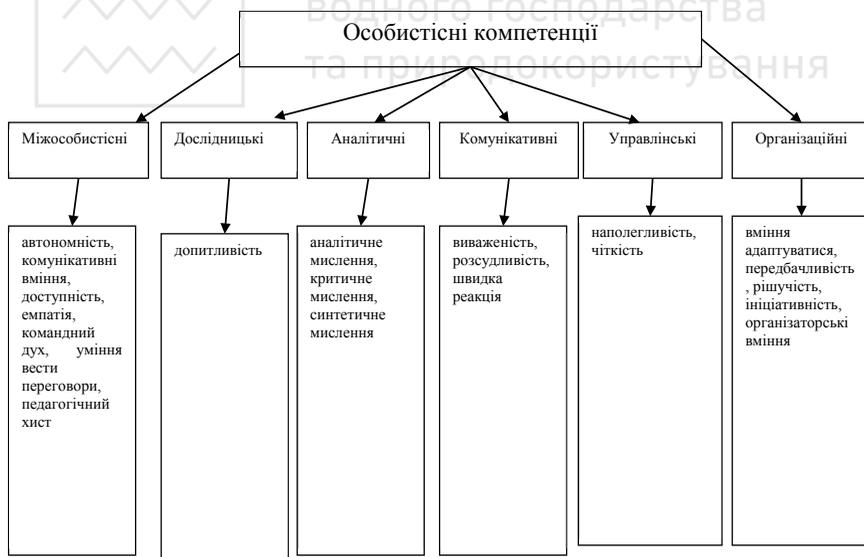


Рис. 2.9. Особистісні компетенції документознавця



Загальноуправлінські компетенції дозволяють ефективно здійснювати глобальне управління інформаційною організацією: плануванням бюджету та контролем за його виконанням; управлінням у сфері маркетингу; управлінням людськими ресурсами; управлінням навчанням персоналу; продажем і поширенням інформації; управлінням проектами тощо.

Інформаційно-управлінські компетенції відображають сутність інформаційного менеджменту, який належить як до загальної теорії управління, дослідження операцій і системного аналізу, так і до інформаційно-комунікаційного напрямку діяльності, основою якого є фундаментальні засади інформатики. Інформаційний менеджмент забезпечує ефективне управління організацією на основі комплексного використання всіх видів інформації. Означений модуль компетенцій передбачає: менеджмент інформаційних ресурсів; менеджмент інформаційних послуг; менеджмент інформаційних технологій – знаходження ринку збуту для інформаційних послуг і продуктів завдяки використанню формальних і неформальних каналів, рекламі в Інтернеті, презентаціям, публікаціям, бесідам; удосконалення наявних та ініціювання нових інформаційних послуг і продуктів.

Інформаційно-правові компетенції фахівця забезпечують дотримання вимог нормативно-правових актів стосовно ділових процедур, збереження й утилізації документів, вирішення складних правових проблем, пов'язаних із дотриманням інформаційного законодавства.

Інформаційно-технологічні компетенції надають фахівцеві змогу здійснювати оцінку, підбирати й застосовувати новітні інформаційні технології, вдосконалюючи доступ до інформації; створювати інформаційні системи, бази даних, презентації; здійснювати експертну оцінку баз даних, індексації, метаданих з метою вдосконалення стратегій пошуку інформації та її ефективного використання; захищати право клієнтів на конфіденційність інформації тощо.

Інформаційно-аналітичні компетенції відображають особливості здійснення аналізу інформації, мета якого – надати масивам неопрацьованих даних зрозумілого значення. Означений вид

діяльності передбачає: пошук текстової, графічної, аудіо- та відео інформації в галузевих матеріалах (як у друкованому, так і в електронному вигляді), користуючись певними пошуковими методами й термінологією; обробку інформації: аналіз, синтез, класифікацію, згортання, пошук імпліцитних смислів; порівняння інформації з різних джерел з метою оцінювання її надійності, переконливості, точності, значення і своєчасності; тлумачення таблиць, графіків, схем; системно-інформаційний аналіз явищ довкілля; визначення інформаційних потреб споживачів; визначення культурного, фізичного або іншого контексту, в межах якого інформація була створена, й розуміння впливу контексту на інтерпретацію інформації; здійснення інформаційного моніторингу за конкретними запитами; фільтрування інформації та визначення її придатності тощо.

Власне документознавчі компетенції забезпечують ефективне керування життєвим циклом документа: його створення, відбір, опрацювання, зберігання і використання, зокрема:

- створення документів: інтегрування інформаційних джерел з метою утворення семантичних сіток; об'єднання нової інформації з попередньою; створення інформаційних продуктів на основі аналітико-синтетичної переробки документів та інформації: інформаційних добірок, дайджестів, покажчиків, путівників, оглядів, каталогів, рейтингів; персоніфікацію інформаційного продукту, зважаючи на особливості користувача;

- управління процесами документування: впровадження безпаперових технологій; забезпечення точності й автентичності документів; контроль як документних потоків і масивів загалом, так і руху кожного окремого документа в межах системи та його міграцію поза межі системи;

- роботу з готовими документами: зберігання, впорядкування, індексування, класифікацію документів; підготовку документів для архівації, індексацію та каталогізацію архівних документів; розроблення процедур експертизи документів; стандартизацію документів у межах організації або групи організацій, процесів документування, презентації інформації;



- створення й експлуатацію документаційних систем для різних підрозділів організації, зважаючи на нормативно-правовий, фінансовий і адміністративний контекст її діяльності;
- забезпечення надійного зберігання документів, їх захист від пошкоджень та несанкціонованого доступу;
- менеджмент документальних комунікацій, контенту, знань;
- підвищення інформаційної культури користувачів: забезпечення належного доступу до інформації; розроблення методики підготовки персоналу різних відділів до впровадження документаційних систем; допомогу керівникам різних підрозділів під час упровадження нових методів документаційного забезпечення; збереження корпоративної культурної пам'яті та спадщини.

Спеціально-галузеві компетенції забезпечують ефективний документно-інформаційний менеджмент у певній галузі діяльності. Власне, зрозуміло, що тільки в разі наявності певного рівня спеціальних знань та вмінь в обраній галузі документознавець може розуміти основні галузеві концепції та технології, вміти інтерпретувати типові й нетипові ситуації, приймати інноваційні рішення. Виходячи з викладеного вище, можна зробити такі висновки:

1. Професійна підготовка студентів (слухачів) в умовах ВНЗ на сучасному етапі є неможливою без урахування основних положень компетентнісного підходу.

2. Формування певних професійних компетенцій на різних рівнях і ступенях освіти є необхідною умовою розвитку цієї сфери у XXI столітті.

3. На основі аналізу значної кількості наукових джерел можна стверджувати, що в науковій літературі недостатньо висвітлюється процес формування професійних компетенцій у студентів (слухачів) ВНЗ, особливо в умовах магістратури.

4. Формування професійних компетенцій студентів (слухачів) в умовах ВНЗ повинно відбуватись з урахуванням компетентнісної моделі випускника.

5. Подальших досліджень і технологізації потребують процеси оцінювання сформованості професійних компетенцій випускника ВНЗ.

6. К-профіль документознавця є динамічною системою, яка стисло описує типові вимоги до його професійної діяльності й особистості у формі компетенцій. Його складовими є особистісно-професійні, загально-професійні, спеціально-професійні та спеціально-галузеві компетенції.

7. У К-профілі майбутнього документознавця поєднуються професійні компетенції та ключові, до яких належать навчально-пізнавальні, соціальні, етичні, комунікативні, іншомовні.

8. Для успішного впровадження КП у документознавчій освіті необхідне комплексне дослідження інших інструментів його реалізації, зокрема національних систем і рамок кваліфікацій.

Список використаних джерел у другому розділі

1. Алейнікова О. Публічне управління в сучасних умовах глобалізованого світу / О.Алейнікова. – Roczник Polsko-Ukraiński, 2016. – t. XVIII, s. 361-370.

2. Афонін Е.А. Концептуальні засади взаємодії політики й управління: навчальний посібник / Е.А. Афонін. – Київ, 2010. – 300 с.

3. Баракман Х.Ф. Практическая христианская теология. Всестороннее исследование основ христианского вероучения [Текст] / Х.Ф. Баракман ; пер. с англ. – М. : Ассоциация «Духовное возрождение» ЕХБ, 2002. – 960 с.

4. Беркоф Л. Христианская доктрина [Текст] : учеб. / Л. Беркоф. – Минск : Выш. шк., 1995. – 295 с.

5. Біблія або Книги Святого Письма Старого й Нового Заповіту (із мови давньоєврейської й грецької на українську дослівно наново перекладена) [Текст] / переклад проф. І. Огієнка. – К. : Українське Біблійне Товариство, 2004. – 1375 с.

6. Бодрук О.С. Структури воєнної безпеки: національний та міжнародний аспекти [Текст] : монограф. / О.С. Бодрук. – К. : НІПМБ, 2001. – 300 с.

7. Болонский процесс (на основе опыта мониторингового исследования) : глоссарий / [авт.-сост. : В.И. Байденко, О.Л. Ворожейкина, Е.Н. Карачарова и др.] ; под науч. ред. д-ра пед. наук, проф. В.И. Байденко и д-ра техн. наук, проф. Н.А. Селезневой. – М. : Исслед. центр проблем качества подготовки спец., 2009. – 148 с.



8. Болонський глосарій. – Режим доступу : <http://bologna.owww.de/glossar.html>.
9. Великий тлумачний словник сучасної української мови / [уклад. і голов. ред. В.Т. Бусел]. – К. ; Ірпінь : Перун, 2001. – 1440 с.
10. Війни в історії людства та нинішня війна в Іраку (Радіо «Свобода», 17.04.2003) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.radiosvoboda.org/articleprintview/901246.html>.
11. Государственная политика и управление: Учебник: В 2 ч., ч. 1, Концепции и проблемы государственной политики и управления – под ред. Л.В.Сморгунова. – Москва: Рос. полит. энцикл. (РОССПЭН), 2006. – 384 с.
12. Гришина И.В. Профессиональная компетентность директора школы. Теория и практика формирования : дис. ... д-ра пед. наук : 13.00.08 / И.В. Гришина. – СПб., 2004. – 370 с.
13. Данилишин Б. Як децентралізувати управління в Україні: [Електронний ресурс] / Б. Данилишин. – Режим доступу: <https://www.epravda.com.ua/columns/2015/07/13/550472/>.
14. Дмитренко Г. Еколюдиноцентризм як фундаментальна основа консолідації нації: [Електронний ресурс] / Г. Дмитренко // Віче. – 2015. – № 22. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/viche_2015_22_5.
15. Дориани Д. Грех / Д. Дориани // Евангельский словарь библейского богословия [Текст] / под ред. Уолтера Элзуэлла / пер. с англ. В.Н. Гаврилова. – СПб. : Библия для всех, 2002. – 1232 с.
16. Европейская система квалификаций [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.volsu.ru/rus/info/part5.doc>.
17. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – Т. 6 : Державна служба / наук.-ред. колегія : С.М. Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) та ін. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – 524 с.
18. Енциклопедія державного управління [Текст] : у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. при Президентіві України ; наук.-ред. колегія : Ю.В. Ковбасюк (голова) та ін. – 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 Президентіві України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 630 с.

19. Енциклопедія освіти / АПН України ; [голов. ред. В.Г. Кремень]. – К. : Юрінком Інтер, 2008. – 1040 с.
20. Зимняя И.А. Ключевые компетентности как результативно-целевая основа компетентного подхода в образовании: авторская версия / И.А. Зимняя. – М. : Исслед. центр проблем качества подготовки специалистов, 2004. – 40 с.
21. Кастельс М. Информационная эпоха. Экономика, общество и культура – пер. с англ. под ред. О. Шкаратана. – М.: ГУ-ВШЭ, 2008. – 608 с.
22. Колсон Ч. Конфликт царств [Текст] / Ч. Колсон, Э.С. Вон / пер. с англ. Ю. Табака. – М. : Гендальф, 1996. – 464 с.
23. Компетентнісний підхід у сучасній освіті: світовий досвід та українські перспективи / за заг. ред. О.В. Овчарук. – К. : К.І.С., 2004. – 112 с. – (Б-ка з освітньої політики).
24. Компетентнісний підхід як методологія професійної підготовки у вищій школі / В.Е. Луначек // Публічне управління: теорія та практика. – 2013. – Вип. 1.
25. Компетентнісний профіль документознавця / Г.Д. Малик // Вісник Харківської державної академії культури. – 2013. – Вип. 41. – С. 82-92. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/hak_2013_41_12.
26. Коулз М. Национальная система квалификаций. Обеспечение спроса и предложения квалификаций на рынке труда / М. Коулз, О.Н. Олейникова, А.А. Муравьева. – М. : РИО ТК им. А.Н. Коняева, 2009. – 115 с.
27. Локшина О.І. Зміст шкільної освіти в країнах Європейського Союзу: теорія і практика (друга половина ХХ – початок ХХІ ст.) : монографія / О.І. Локшина. – К. : Богданова А. М., 2009. – 404 с.
28. Мельник М.І. Корупція / М.І. Мельник // Юридична енциклопедія [Текст] : в 6 т. Т. 3: К – М / редкол. : Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) [та ін.]. – К. : Українська енциклопедія, 2001. – С. 369-370.
29. Освітній менеджмент : навч. посіб. / за ред. Л. Даниленко, Л. Карамушки. – К. : Шкільний світ, 2003. – 400 с.
30. Пейт М. Церковь / М. Пейт // Евангельский словарь библейского богословия [Текст] / под ред. Уолтера Элуэлла / пер. с англ. В.Н. Гаврилова. – СПб. : Библия для всех, 2002. – 1232 с.
31. Питерс Гай Б. Глобализация, управление и его институты: [Електронний ресурс] / Гай Б. Питерс // Отечественные записки. – № 2

(17), 2004. – Режим доступу: <http://www.strana-oz.ru/?numid=17&article=808>.

32. Про запобігання корупції [Електронний ресурс] : Закон України № 1700-VII від 14.10.2014 р. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/card/1700-18>.

33. Про затвердження Національної рамки кваліфікацій України : постанова Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2011 р. № 1341 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.

34. Равен Д. Компетентность в современном обществе: выявление, развитие и реализация / Д. Равен. – М. : Когито-Центр, 2002. – 396 с.

35. Радзівєвський І.А. Феномен глобалізації і державне управління: [Електронний ресурс] / І.А. Радзівєвський. – Режим доступу: <http://academy.gov.ua/ej/ej3/txts/FILOSOFIYA/03-RADZIEVSKIY.pdf>.

36. Сірий С. Особливості локальних війн і воєнних конфліктів в умовах глобалізації / С. Сірий // Політичний менеджмент [Електронний ресурс]. – 2007. – № 2. – С. 144-154. – Режим доступу: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/8857/14-Sirui.pdf>.

37. Словник іншомовних слів: 23000 слів та термінологічних словосполучень [Текст] / уклад. Л. О. Пустовіт [та ін.]. – К. : Довіра, 2000. – 1018 с. – (Серія: Б-ка держ. службовця. Держ. мова і діловодство).

38. Хуторской А. Ключевые компетенции и образовательные стандарты / А. Хуторской // Эйдос : интернет-журнал. – Режим доступу : <http://www.eidos.ru/journal/2002/0423.htm>.

39. Шульгіна М.В. Хантінгтон як фундатор цивілізаційної геополітики [Електронний ресурс] / М.В. Шульгіна // Філософія і політологія в контексті сучасної культури. – 2012. – Вип. 4(3). – С. 116-121.

40. Энциклопедический словарь / под ред. проф. И.Е. Андреевского, К.К. Арсеньева и засл. проф. Ф.Ф. Петрушевского. – Лейпциг : Ф.А. Блокгауз ; СПб : И.А. Ефрон, 1890. – Т. VIIа. – 1892. – 952 с. Т. XVа. – 1895. – 960 с.

41. Юридична енциклопедія : в 6 т. / [редкол. : Ю.С. Шемшученко (гол. редкол.) та ін.]. – К. : Укр. енцикл. ; М., 2001. – Т. 3. – 792 с.

42. Behn D. Robert. The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability // International Public Management Journal, Vol.1, Issue 2 1998, p. 131-164.

43. Department Mission Statement USA [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/3997.htm>.
44. Edwin J. Orr The Flaming Tongue: The Impact of 20th Century Revivals. – Chicago, Ill. : Moody Press, 1973. – P. 17-18.
45. Hood C. Contemporary public management: a new global paradigm? // Public Policy and Administration, Vol.10, Issue 2 / 1995, p. 104-117.
46. Laurence Lynn E. Globalization and administrative reform: What is happening in theory? // Public Management Review, Vol. 3, Issue 2, 2001, p. 203.
47. Statistics of UNCTAD [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/downloadPrompt.aspx>.
48. Statistics of UNCTAD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/tableView.aspx?ReportId=24738>.
49. Statistics of UNCTAD [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unctadstat.unctad.org/wds/TableViewer/downloadPrompt.aspx>.
50. Statistics of UNCTAD [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/World-Investment-Report-\(WIR\)-Annex-Tables.aspx](http://unctad.org/en/Pages/DIAE/FDI%20Statistics/World-Investment-Report-(WIR)-Annex-Tables.aspx).
51. Statistics of UNCTAD [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://unctad.org/en/PublicationsLibrary/tdr2014overview_ru.pdf.
52. Statistics of UNCTAD [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://unctad.org/en/Pages/DIAE/World%20Investment%20Report/Annex-Tables.aspx>.
53. The tools of government. A Guide to the new Governance / editor Lester M. Salamon, Oxford, Oxford University Press, 2003.
54. Tuning Educational Structures in Europe. Phases I–V, 2003–2008. – www.tuning.unideusto.org.



РОЗДІЛ 3. ЕВОЛЮЦІЯ ТА СУЧАСНІ ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

3.1. Роль органів місцевого самоврядування у розвитку мережі навчальних закладів на Волині на початку ХХ ст.

Друга половина ХІХ – початок ХХ ст. у Російській імперії характеризувалися проведенням низки реформ, які торкнулися практично всіх сфер суспільного життя держави. Важливу роль у поступовому зростанні кількості навчальних закладів та учнів у них відігравали органи міського самоврядування, земства, благодійні організації та релігійні структури. Саме середні навчальні заклади були основними осередками культурного життя повітових міст у ряді українських губерній.

У межах наданих органам місцевого самоврядування імперською владою повноважень вони здійснювали комплекс заходів, спрямованих на покращення культурного та економічного життя міст, брали дієву участь у відкритті нових навчальних закладів та реорганізації існуючих.

Наприкінці ХІХ – на початку ХХ ст. ситуація у сфері освіти на Волині була складною. Станом на 1899 р. у губернії функціонувало 2 367 навчальних закладів різних типів і форм власності, в яких навчалося 120 280 учнів, у тому числі – лише 10 середніх, в котрих отримували освіту 2 980 осіб [1, с. 62]. У багатьох селах регіону початкових шкіл взагалі не було, а значна частина населення Волині залишалася неосвіченою. При цьому багато дітей шкільного віку взагалі не отримували ніякої освіти.

У ряді міст губернії функціонували прогімназії. Органи міського самоврядування брали дієву участь в їх реорганізації у повні класичні гімназії. Так, у квітні 1896 р. Житомирська міська дума прийняла рішення «клопотатися перед вищою владою про перетворення Житомирської прогімназії на повну 8-класну гімназію» та постановила щорічно виділяти 5 тис. руб. на її утримання. Розглянувши проект міністра народної освіти про перетворення Житомирської та Острозької прогімназій на повні, Державна рада 1 липня 1897 р. прийняла рішення «розпочати їх поступове перетворення на повні гімназії, відкриваючи з вказаного терміну при

кожній із них по одному вищому класу щорічно» [33, с. 67]. Острозька прогімназія аналогічно Житомирській змогла бути реорганізована у повну лише завдяки підтримці цього питання органом місцевого міського самоврядування [6, арк. 13].

Досліджуючи вплив органів місцевого самоврядування на розвиток мережі навчальних закладів на Волині на початку ХХ ст., доцільно звернути увагу на ту обставину, що у Російській імперії навчальні заклади підпорядковувалися різним міністерствам та відомствам.

Станом на 1904 р. у Волинській губернії функціонувало 2 948 навчальних закладів. Щодо керівництва цими навчальними закладами, то 1449 були у підпорядкуванні Міністерства народної освіти, Міністерства внутрішніх справ – 2, Синоду – 1447, Міністерства землеробства і державного майна – 4, Відомства імператриці Марії – 3, Міністерства фінансів – 1, Міністерства шляхів сполучень – 5. У всіх цих навчальних закладах навчалося 140 196 учнів, у тому числі 111 349 хлопців і 28 847 дівчат [29, с. 57]. Варто зауважити, що до загальної кількості навчальних закладів, що функціонували у регіоні, тогочасні офіційні документи не відносили єврейських релігійних шкіл «Хедерів» та «Талмуд – Тор». Так само й не фіксувалася кількість учнів у них. Але дані навчальні заклади утримувалися за кошти синагоги або єврейської громади.

Щодо середніх навчальних закладів, то їх у краї функціонувало 11, а саме: чоловічі та жіночі гімназії та прогімназії, реальне училище, жіноче училище графа Блудова, учительська семінарія [29, с. 58]. Крім них у підпорядкуванні Міністерства народної освіти знаходилися також чотирикласні та двокласні міські училища, ряд сільських початкових шкіл тощо. У підпорядкуванні Міністерства внутрішніх справ знаходилися Житомирська римо-католицька духовна семінарія й Волинська фельдшерсько-акушерська школа. Остання, до речі, утримувалася за рахунок коштів, які їй виділялися з земського збору. В 1904 р. на її утримання було виділено 11 200 руб., другим джерелом її фінансування були відсотки «від капіталу у сумі 3 тис. руб», що були пожертвовані на її потреби селянами I-ї мирової дільниці Дубенського повіту [29, с. 61].



Щодо навчальних закладів, які підпорядковувалися Синоду, до таких належали: Волинська духовна семінарія у м. Житомирі, 4 чоловічих духовних училища, Єпархіальне жіноче духовне училище, 1480 церковнопарафіяльних шкіл та шкіл грамоти. У 1904 р. Синодом на утримання церковнопарафіяльних шкіл та шкіл грамоти було виділено 180 051 руб., сільськими громадами 158 285 руб., Губернським розпорядчим комітетом із коштів земства 103 500 руб., а також частину коштів виділили міські управи, монастирі та приватні особи [29, с. 62-63].

У Волинській губернії також функціонували 4 початкових сільськогосподарських школи, які перебували у підпорядкуванні Міністерства землеробства і державного майна. У двох із них – у с. Малин (Дубенський повіт) і с. Тростянець (Луцький повіт) – окрім сільськогосподарських класів функціонували й ремісничі, частину коштів для свого функціонування у зв'язку з тим, що навчання в них було безоплатним, вони отримували з земського збору, а Малинські класи функціонували за кошти селян 8 волостей Дубенського повіту. У 1904 р. у м. Кременець було відкрито комерційне училище, що стало можливим завдяки підтримці місцевої міської управи. Міністерством шляхів сполучень було відкрито для дітей працівників залізниці 2 двокласних училища на залізничних станціях Здолбунів і Ковель, а також 3 однокласних, в яких учні, крім початкової освіти, отримували й професійну [29, с. 61-63].

Таким чином, на початку ХХ ст. на Волині спостерігалось поступове зростання кількості навчальних закладів, переважно початкових. Паралельно з ними з'явилися кілька нових середніх навчальних закладів. Поряд із загальноосвітніми розпочинали діяльність і нові професійні навчальні заклади, що давало можливість частині учнів отримувати й певні професії. Важливу роль у цих процесах відігравали органи міського самоврядування та земства, частка яких у фінансуванні закладів освіти поступово зростала, а це в свою чергу створювало умови для їх збільшення. Незважаючи на ці позитивні тенденції, у багатьох селах губернії початкові школи й далі були відсутні, а значна частина населення залишалася неписьменною.

На Волині саме органи місцевого самоврядування відігравали значну роль у розвитку освіти. При реалізації цього напряму своєї діяльності вони тісно співпрацювали з Попечителем Київського навчального округу (КНО) та Міністерством народної освіти (МНО).

Досліджуючи питання, пов'язані з роллю органів місцевого самоврядування в розвитку мережі закладів освіти на Волині, доцільно відмітити, що на початку ХХ ст. навчальні заклади ділилися на чоловічі та жіночі. Їх поділ, особливо середніх, став гострою суспільною проблемою. Справа була не лише у позиції держави. Адже у більшості тогочасних європейських країн у той період переважала точка зору, що жіноцтво не потребувало спеціальної освіти в силу гендерних особливостей. Відповідно до цього навчальні заклади поділялися на чоловічі та жіночі [35, с. 88].

На початку ХХ ст. завдяки діяльності органів міського самоврядування у Рівному було відкрито жіночу гімназію, реорганізовано Луцьку чоловічу прогімназію у повну класичну гімназію. Аналогічні процеси відбувалися й у інших повітах Волинської губернії.

Таким чином, органи міського самоврядування відігравали важливу роль у розвитку середньої освіти на Волині. Завдяки їх діяльності було реорганізовано ряд прогімназій у повні класичні гімназії, відкривалися нові – як чоловічі, так і жіночі. Як правило, саме вони ініціювали відкриття нових середніх закладів, надавали їм значну фінансову підтримку, про що й інформували органи влади, коли заручалися їхньою підтримкою у цій справі.

Напередодні Першої світової війни органи імперської влади почали приділяти значну увагу створенню мережі освітніх закладів, у яких учні мали б змогу паралельно з отриманням початкової освіти опановувати й відповідні ремесла. З цього приводу в одному з документів, скерованих Попечителем КНО у Рівненську міську управу, було наголошено, що «однією з важливих потреб нашої народної освіти є потреба підготовки підростаючого покоління до практичної діяльності шляхом надання йому професійних знань і вмій». Але це утруднювалося відсутністю «належної кількості професійних шкіл». Тому було запропоновано відкривати професійні класи при вищих початкових міських училищах, де учні мали б змогу опановувати ремесло [10, арк. 4].



Тому Рівненській міській управі пропонувалося розглянути

питання, щоб у 2-х початкових училищах, що функціонували у місті, вона «визнала б доцільним відкриття ремісничого класу», визначила які ремесла в ньому мали опановувати учні й головне, який обсяг фінансування на потреби цього класу міг виділити орган міського самоврядування з бюджету міста [10, арк. 4 зв.-5].

27 січня 1914 р. комісія Рівненської міської думи з питань народної освіти розглянула пропозиції щодо відкриття ремісничих курсів «при одному з початкових училищ» і дійшла висновку про доцільність відкриття у місті «самостійної ремісничої школи». Єдине питання, яке в той день не було розглянуто – це скільки коштів потрібно виділити з міського бюджету на відкриття даного навчального закладу та його утримання. З метою вивчення досвіду функціонування аналогічних навчальних закладів до м. Житомира та м. Бердичева було відряджено гласних міської думи – членів комісії з питань народної освіти [10, арк. 32]. У той період у багатьох повітових центрах Волинської губернії професійні навчальні заклади не функціонували.

5 лютого 1914 р. на засіданні Рівненської міської думи було прийнято рішення відкрити у місті 4-річну професійну школу та виділено 500 руб. на витрати, пов'язані з її відкриттям, запланували також виділяти 1 тис. руб. на її утримання [10, арк. 41].

Отже, завдяки підтримці органу міського самоврядування у Рівному було відкрито ремісничу школу. Це створювало можливість дітям з незаможних родин отримувати не лише освіту, а паралельно опановувати ремесло.

У тогочасних ремісничих школах учні не лише опановували певні ремесла, а й також вивчали ряд обов'язкових згідно тогочасної навчальної програми дисциплін. Так, у Житомирську ремісничу школу приймалися лише хлопці. В перший клас приймали у віці від 13 до 16 років, обов'язковою умовою була відсутність тілесних пошкоджень та отримання освіти у будь-якому однокласному училищі або здача вступного іспиту згідно його навчальної програми. До обов'язкових предметів, які вивчали учні, було віднесено: Закон Божий, арифметика, російська мова, геометричне й технічне креслення відповідно до ремесла, яке опановував учень.

Останній рік навчання присвячувався виключно практичній підготовці. Ті учні, які успішно завершили 4-річний курс навчання, отримували атестат підмайстра вивченого ремесла, «а ті, хто після закінчення навчання впродовж 3-х років» отримував «атестат майстра вивченого ремесла з усіма правами й перевагами наданими по закону майстрам, які отримували це звання від ремісничої управи» [10, арк. 35].

Для учнів, насамперед селян Волинської губернії, при училищі функціонував інтернат, в якому могли проживати 36 осіб. Він функціонував за кошти Волинського земства [10, арк. 35].

Таким чином, у тогочасних ремісничих школах значна увага відводилася вивченню учнями обраного ремесла, що свідчить про те, що акцент робився на їхню професійну підготовку. Випускник училища отримував атестат підмайстра, що полегшувало йому працевлаштування. Ті ж, хто продовжував проходити практику, отримував можливість стати майстром, що у перспективі давало йому можливість відкривати власну ремісничу майстерню. Утримування гуртожитку училища місцевим земством свідчить про те, що воно підтримувало отримання професійної освіти жителями сіл губернії.

У той час органи місцевого самоврядування приділяли увагу не лише відкриттю нових, а й допомагали існуючим навчальним закладам. Так, директор Рівненської жіночої гімназії звернувся до міської управи з клопотанням про допомогу в облаштуванні гімназійного спортивного майданчика [10, арк. 10-10 зв.]. В зверненні директора Рівненського реального училища до органу міського самоврядування увага акцентувалася на тому, що оплата праці ксьондза, який викладав учням римо-католицького віросповідання Закон Божий, мала здійснюватися за місцеві кошти у сумі 260 руб. на рік для викладача з середньою богословською освітою й відповідно 425 руб. з вищою [10, арк. 65]. У першому випадку орган міського самоврядування виділив кошти на облаштування гімназійного спортивного майданчика для жіночої гімназії. Відносно оплати праці ксьондза на засіданні Рівненської міської думи було прийнято рішення його відкласти й розглянути у тому випадку, коли буде встановлено, що він не отримував жодної винагороди від МНО [9, арк. 73-73 зв.].

Витрати органів місцевого самоврядування Волині на потреби освіти постійно зростали. У 1898 р. на потреби народної освіти у бюджеті Рівного було передбачено 1,3 тис. руб. [11, арк. 28-28 зв.], в наступні роки витрати, спрямовані на підтримку й розвиток освіти, у місті значно зросли. Загалом основним важелем, який використовували тогочасні органи міського самоврядування у справі розвитку освіти, було виділення коштів для потреб функціонуючих навчальних закладів різних типів. Напередодні Першої світової війни у місцевих бюджетах передбачалися кошти на нові приміщення для шкіл та фінансову підтримку функціонуючих. Так, у бюджеті Рівного на 1914 рік було заплановано: на утримання міських початкових училищ – 4 725 руб. 12 коп., на утримання 2-х початкових училищ – 3 850 руб., професійному жіночому єврейському училищу – 1 тис. руб., державному єврейському училищу – 400 руб., чоловічій гімназії – 2 841 руб. 75 коп., торгівельній школі – 2 500 руб., облаштування нових шкільних приміщень – 5 251 руб. 79 коп. [11, арк. 37-37 зв.]. Окрім цього, також було виділено кошти на стипендії для ряду учнів, а в лютому 1914 р. кошти на відкриття ремісничого училища у місті.

У бюджеті м. Луцьк у 1913 р. на потреби навчальних закладів, що функціонували у місті, було заплановано: початковим державним навчальним закладам – 800 руб., церковно-парафіяльній школі – 950 руб., на потреби чоловічої гімназії – 6 тис. руб. Згідно рішення Луцької міської думи від 1896 р. за кошти міста освіту здобувало 20 учнів з незаможних родин. Окрім цього, передбачалося фінансування й деяких інших потреб навчальних закладів, які функціонували у місті [5, арк. 24 зв.-25 зв.].

Отже, як бачимо, на початку ХХ ст. органи місцевого самоврядування відігравали важливу роль у розвитку мережі освітніх закладів на Волині. Саме за їхньої дієвої участі було відкрито ряд нових шкіл. Вони також надавали фінансову підтримку функціонуючим у краї навчальним закладам, що сприяло покращенню матеріального забезпечення роботи навчальних закладів і не лише, що важливо, середніх, а й початкових та професійних. Це у свою чергу створювало умови для отримання освіти частині дітей незаможних жителів міст.

Так, коли на початку ХХ ст. у м. Дубно на потреби народної освіти передбачалося виділити з міського бюджету лише 300 руб. [12, арк. 19.-19 зв.], то буквально через декілька років ситуація у цьому повітовому центрі Волині докорінно змінилася. Орган міського спрощеного самоуправління прийняв рішення відкрити у місті чоловічу та жіночу гімназії. Одночасно з прийняттям цього рішення було складено кошторис даних начальних закладів. Зокрема, для відкриття чоловічої гімназії було необхідно 31 тис. руб., включаючи й оплату праці педагогічних працівників. Частину коштів на придбання приміщення для даного навчального закладу були готові виділити з міського бюджету. Одночасно з цим міськими гласними було обґрунтовано доцільність відкриття цих навчальних закладів у м. Дубно. Ними було дано гарантії, що класи гімназій будуть наповнені учнями. Це рішення було прийнято на зборах міських уповноважених [13, арк. 21 зв.-22]. Ініціативу щодо відкриття гімназії у місті підтримав і Волинський губернатор. При цьому ним було висловлено застереження органу міського самоуправління, що обов'язковою умовою відкриття гімназії мала бути повна відповідність приміщення, придбаного для гімназії, всім вимогам, які висувалися для приміщень, в яких розміщувалися середні навчальні заклади [13, арк. 29-30].

Активна діяльність органів міського самоврядування давала позитивні результати. Кількість середніх навчальних закладів, що функціонували у Волинській губернії, поступово зростала. Коли станом на 1908 р. на Волині діяло 12 середніх приватних та державних гімназій [31, с. 45-46], то у 1910 р. їх налічувалося уже 16 [32, с. 90].

На початку 1910-х рр. ситуація у сфері початкової освіти на Волині почала дещо поліпшуватися, що було зумовлено діяльністю земств. Так, у 1911 р. Волинським губернським земством та повітовими земствами було заплановано побудувати у губернії 115 нових початкових земських шкіл. При їхньому будівництві мало бути враховано «віддаленість даного населеного пункту від сусідніх шкіл та інші суто місцеві умови» [30, с. 94]. Загалом губернським і повітовими земствами у 1911 р. було виділено для 520 церковнопарафіяльних шкіл 130 905 руб., 204 початкових училищ – 27 795 руб., на

відкриття нових класів у діючих навчальних закладах 3 234 руб., придбання для початкових шкіл та училищ навчального приладдя – 10 650 руб., субсидії для функціонування 5 професійних навчальних закладів (навчання у них було безоплатним) 20 466 руб., будівництво нових шкіл 100 тис. руб., фінансування педагогічних курсів для вчителів початкових шкіл 5,5 тис. руб., також було профінансовано й ряд інших нагальних потреб низки освітніх закладів регіону. Крім цього, земством було встановлено ряд іменних стипендій, зокрема, для слухачів учительської семінарії, церковно-учительської школи та інших професійних навчальних закладів [30, с. 96].

Як бачимо, важливу роль у процесах розвитку початкової та професійної освіти відігравали повітові та губернське земства, а обсяги фінансування освіти поступово зростали. Так, у 1913 р. на засіданні Ковельського повітового земства обговорювали питання про виділення 5 тис. руб. на організацію й проведення педагогічних курсів для вчителів земських і церковно-парафіяльних шкіл у м. Житомирі. Для вчителів, які були відкомандировані на педагогічні курси, оплата, пов'язана з їхнім перебуванням у губернському центрі, мала здійснюватися за кошти земства [8, арк. 7-8]. Тоді ж було розглянуто і клопотання директора Житомирського сільсько-господарського училища щодо виділення земством стипендій для учнів з повіту. У Житомирській сільськогосподарській школі у той час отримували освіту 96 осіб, у тому числі 12 з Ковельського повіту. Губернське земство виділило 4 тис. руб. на утримання цього навчального закладу, що дало змогу звільнити від плати за навчання 20 учнів. Але у зв'язку зі зростанням кількості учнів училища, більшість із яких походили з незаможних родин, дирекція училища звернулася з клопотанням до земства збільшити фінансування навчального закладу, що й було винесено на розгляд земських зборів [7, арк. 28 зв.-29 зв.].

Таким чином, на Волині земства відразу ж після початку своєї діяльності розпочали активну роботу, одним із напрямів якої був розвиток початкової та професійної освіти. Це створювало передумови не лише для зростання мережі освітніх закладів у краї, а й поліпшення освітнього рівня серед дітей незаможних верств населення.

У 1910-х рр. на Волині поряд з початковими та церковно-парафіяльними школами почали відкриватися й земські. Це наштовхнулося на певну протидію з боку чорносотенного духовенства, яке вбачало у цьому загрозу своєму домінуванню у церковно-парафіяльних школах. Відповідно до їхньої позиції під час відкриття земських шкіл та повітових училищ земські діячі «ігнорували інтереси церковно-парафіяльних шкіл» й при зустрічах акцентували увагу селян на тому, що «земські школи кращі», ніж церковно-парафіяльні. У зв'язку з цим у краї спостерігалось зростання кількості учнів у земських початкових школах з одночасним відтоком дітей з церковно-парафіяльних шкіл. Це ускладнювало діяльність цих навчальних закладів, адже селяни розпочали передавати кошти на утримання земських шкіл [34, с. 123-125].

Не бажаючи миритися з втратою своїх позицій у системі початкової освіти та враховуючи негативне ставлення православному кліру до органів земського самоврядування, на сторінках преси духовенство піддавало критиці рівень викладання у земських школах. Особливе незадоволення викликав той факт, що вчителі земських шкіл спілкувалися з учнями їхньою рідною мовою, яку вони називали «мужицькою». З цього приводу в «Волинських єпархіальних відомостях» увага акцентувалася на тому, що у земських школах вчителі у процесі спілкування з учнями використовували українську мову, натомість автор статті наголошував, що «ми б хотіли, щоб діти привчалися до російської мови» [2, с. 123]. Абсурдність цього звинувачення полягала у тому, що в той період у Волинській губернії на було жодного навчального закладу, в якому навчання велося б українською мовою. Вся тогочасна освіта Волині була зрусифікована російською владою. Лише у німецьких колоніях та в єврейських приватних школах діти мали змогу вивчати рідну для них мову.

У всіх повітах Волинської губернії після початку діяльності земські органи розпочали відігравати важливу роль у розвитку мережі навчальних закладів. 31 січня і 1 лютого 1914 р. у м. Ізяславі було проведено VII Надзвичайне земське зібрання. Одним із питань, яке на ньому розглядалось, став розвиток освіти в Ізяславському повіті. Було прийнято рішення щорічно вносити у кошторис

повітового земства «кошти на будівництво, облаштування та ремонт шкіл». На ньому повітова Земська управа взяла на себе зобов'язання, що новозбудовані школи у майбутньому будуть використовуватися лише «за цільовим призначенням», а їхній ремонт та страхування будуть здійснюватися коштом земства [23, с. 210].

Враховуючи ту обставину, що органи місцевого самоврядування на Волині на початку ХХ ст. почали відігравати важливу роль у розвитку освіти, у краї до цієї справи долучалися й інші структури. Так, 12 лютого 1914 р. на зборах товариства «Почаївський народний кредит» було прийнято рішення виділити з чистого прибутку товариства 200 руб. на чотири стипендії для учнів 2-класних Почаївської, Новоставицької та Білозерської шкіл [3, с. 178]. Цілком зрозуміло, що кошти, виділені діячами чорносотенного Союзу руського народу (а дане товариство було під впливом цієї політичної структури), були незначними у порівнянні з тими, які виділяли органи місцевого самоврядування. Це було зроблено з метою показати, що дана організація також займалася питаннями фінансування освіти.

Напередодні та на початку Першої світової війни органи місцевого самоврядування продовжували відігравати важливу роль у розвитку освіти регіону. Варто відзначити, що вони фінансово підтримували не лише функціонуючі навчальні заклади, а виділяли значні кошти на будівництво та придбання приміщень для нових закладів освіти. Зокрема, у бюджеті м. Рівного на 1915 р. було заплановано виділити на утримання чоловічої гімназії 11 865 руб., будівництво та придбання приміщень для закладів освіти – 24 тис. руб., утримання міських початкових училищ 5 150 руб. 40 коп., а також ряд інших видатків, які мали бути спрямовані на освітню галузь [14, арк 5-5 зв.]. Ковельська повітова земська управа планувала витратити на потреби освіти у повіті у 1915 р. – 59 667 руб. 23 коп., а в наступному 1916 р. – 61 853 руб. 79 коп. [8, арк 1 зв.-2]. Аналогічні тенденції спостерігалися й у інших повітах Волинської губернії. Однак варто зауважити, що цих планів щодо розширення мережі початкових та середніх шкіл на Волині так і не було реалізовано у зв'язку з початком у 1915 р. активних бойових дій на території губернії.

Отже, як бачимо, напередодні та на початку Першої світової війни органи місцевого самоврядування Волині поступово збільшували фінансування освіти, що сприяло розширенню мережі закладів освіти. Однак, незважаючи на ці позитивні тенденції, значна кількість дітей шкільного віку не мали й надалі де навчатися. В середніх навчальних закладах освіти отримували лише діти заможних жителів краю через високу плату за навчання.

Таким чином, на початку ХХ ст. органи місцевого самоврядування відігравали важливу роль у розвитку освіти на Волині. Адже саме завдяки їхній діяльності у краї поступово зростала кількість середніх навчальних закладів, відкривалися нові професійні школи. Все це було можливим лише за умови зростання фінансування освітньої галузі з бюджетів повітових міст, повітових та губерньського земств. Однак у різних повітах ці процеси проходили далеко не рівномірно, що насамперед було зумовлено різними фінансовими можливостями органів місцевого самоврядування. Незважаючи на позитивні зрушення, частина дітей шкільного віку й надалі не мала змоги отримувати навіть початкову освіту.

3.2. Кадри органів місцевого самоврядування Рівненської області

Проведення реформ децентралізації актуалізує звернення громадян до своїх обранців. До них вони звертаються за послугами та порадами, першочергово до тих, кого вони знають в обличчя, до тих, хто протягом багатьох років живе і працює поряд з ними – до посадових осіб місцевого самоврядування. І це є свідченням того, що кадри органів місцевого самоврядування є не лише основою народовладдя держави, але й провідниками реформ, а їх професіоналізм визначає успіх реалізації реформ в державі.

Служба в органах місцевого самоврядування – це професійна, на постійній основі діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальною громадою свого права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Посадовою особою місцевого самоврядування є особа, яка працює в органах місцевого самоврядування, має

відповідні посадові повноваження щодо здійснення організаційно-розпорядчих та консультативно-дорадчих функцій і отримує заробітну плату за рахунок місцевого бюджету. До загальної кількості посадових осіб місцевого самоврядування включаються працівники рад міст обласного значення, районних рад, міст районного значення, селищних і сільських рад.

У Рівненській області кількість посадових осіб місцевого самоврядування станом на 31 грудня 2015 року складає 2484 особи або 3% від їх загальної кількості в країні – 83465 особи. Із загального числа посадових осіб місцевого самоврядування Рівненської області 1804 особи або 72,6% – жінки і 680 осіб або 27,4% – чоловіки (табл. 3.1).

За ієрархією в управлінні посадові особи місцевого самоврядування поділяються на керівників та спеціалістів. Так, кількість керівників становить 1113 осіб або ж 44,8% від загальної кількості. При цьому питома вага жінок є більшою від чоловіків і становить 670 осіб або 27%, а чоловіків 443 особи або ж 17,8%.

Таблиця 3.1

Кількість посадових осіб місцевого самоврядування Рівненської області станом на 31 грудня 2015 року

Всього		Чоловіки		Жінки	
осіб	%	Осіб	%	Осіб	%
2484	100,0	680	27,4	1804	72,6

Загальна кількість посадових осіб місцевого самоврядування, які займають посади спеціалістів в області, складає 1371 особу. Серед них 1134 особи або 45,7% – жінки і 237 осіб або ж 9,5% – чоловіки (табл. 3.2).

Таблиця 3.2

Ієрархічна структура посадових осіб місцевого самоврядування Рівненської області станом на 31 грудня 2015 року

Категорія	Всього		Чоловіки		Жінки	
	Осіб	% від загальної кількості	Осіб	% від загальної кількості	Осіб	% від загальної кількості
Керівники	1113	44,8	443	17,8	670	27,0
Спеціалісти	1371	55,2	237	9,5	1134	45,7

Отож, можна стверджувати, що посадовими особами місцевого самоврядування у переважній більшості є жінки. І якщо серед керівників їх кількість перевищує чоловіків у півтора рази, то серед спеціалістів – більше ніж у п'ять разів.

Звісно, що кадри характеризуються й за віковою ознакою (табл. 3.3). Порівнюючи віковий розподіл чоловіків і жінок – посадових осіб органів місцевого самоврядування, можна виявити деякі розбіжності. Так, якщо найбільша чисельність жінок – посадових осіб місцевого самоврядування знаходиться у віковій групі 46-55 років, то найбільша кількість зайнятих чоловіків є молодшою віковою групою 36-45 років. Проте істотною розбіжністю є те, що у старших вікових групах кількість чоловіків істотно перевищує кількість жінок (табл. 3.3).

Таблиця 3.3

Гендерний і віковий розподіл посадових осіб місцевого самоврядування Рівненської області станом на 31 грудня 2015 року

Стать	Кількість, осіб	з них у віці, років (у % до загальної кількості у регіоні)					
		до 35 включно	від 36 до 45	від 46 до 55	від 56 до 59	від 60 до 64	65 і старше
жінки	1 804	26,7	32,5	34,6	5,3	0,8	0,1
чоловіки	680	25,9	30,2	28,8	13,4	1,0	0,7

На думку практиків і вчених, неможливо за короткий термін сформувати якісний кадровий склад. Для повного формування управлінських якостей, відповідно до встановленого стандарту професіонала, потрібно 10-15 років [15]. Якщо керуватися такою логікою, то можна стверджувати, що якісний кадровий склад посадових осіб органів місцевого самоврядування Рівненської області за управлінськими якостями потребує докладання значних зусиль і потенційно не відповідає стандарту професіонала. Адже в регіоні 47,3% зайнятих посадових осіб має стаж служби до 10 років (табл. 3.4). Хоча у час інтенсивних реформ, швидкого оновлення знань і засилля інформаційних технологій існують контраргументи для таких висновків.



Таблиця 3.4

Розподіл посадових осіб за стажем служби в органах місцевого самоврядування на 31 грудня 2015 року (у % до загальної кількості посадових осіб регіону)

Кількість працівників, які мають стаж служби, років						
до 1	від 1 до 3	від 3 до 5	від 5 до 10	від 10 до 15	від 15 до 25	понад 25
9,9	7,5	8,2	21,7	25,5	21,8	5,4

Згідно зі ст. 5 Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [19], право на службу в органах місцевого самоврядування мають працівники, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку.

Таблиця 3.5

Кількість посадових осіб місцевого самоврядування за рівнем освіти та регіонами на 31 грудня 2015 року

	Посадові особи, які мають							
	повну вищу освіту		неповну, базову вищу освіту		науковий ступінь		вчене звання	
	осіб	у % до облікової кількості посадових осіб відповідного регіону	осіб	у % до облікової кількості посадових осіб відповідного регіону	осіб	з них доктори наук	осіб	з них професори
Україна	62 169	74,5	20 540	24,6	161	25	20	6
Вінницька	2 535	64,7	1 318	33,6	4	3	-	-
Волинська	1 796	70,4	731	28,6	5	1	1	1

та об'єднання територіальних громад

Дніпропетровська	5 839	85,0	1 004	14,6	12	1	1	1
Донецька	3 806	84,7	677	15,1	3	–	1	–
Житомирська	2 158	63,2	1 230	36,0	3	–	–	–
Закарпатська	1 566	74,0	551	26,0	5	–	–	–
Запорізька	3 224	85,5	521	13,8	9	1	2	1
Івано-Франківська	2 302	74,7	768	24,9	8	1	2	–
Київська	2 871	66,0	1 385	31,8	7	–	1	–
Кіровоградська	1 830	66,9	879	32,2	5	–	–	–
Луганська	1 183	70,5	473	28,2	3	–	1	–
Львівська	4 218	75,6	1 318	23,6	9	1	1	1
Миколаївська	1 968	79,1	504	20,3	1	–	–	–
Одеська	3 836	79,4	984	20,4	17	3	1	–
Полтавська	2 873	73,4	1 015	25,9	5	1	2	1
Рівненська	1 759	70,8	702	28,3	–	–	–	–
Сумська	2 352	72,3	860	26,4	4	1	–	–
Тернопільська	1 734	66,4	844	32,3	4	2	–	–
Харківська	4 517	84,2	817	15,2	30	4	5	1
Херсонська	1 851	75,2	578	23,5	4	1	–	–
Хмельницька	2 199	70,3	903	28,9	5	–	1	–
Черкаська	2 264	67,3	1 049	31,2	4	2	–	–
Чернівецька	1 218	72,2	446	26,4	1	–	–	–
Чернігівська	2 035	66,0	980	31,8	10	3	1	–
м. Київ	235	98,7	3	1,3	3	–	–	–

Порівняльний регіональний аналіз за рівнем освіти посадових осіб місцевого самоврядування свідчить, що Рівненщина не є лідером і не аутсайдером, а займає посередні позиції в Україні. Аутсайдером вона є за кількістю посадових осіб, що мають науковий ступінь і вчене звання. Парадоксально, адже у регіоні у двох університетах здійснюється підготовка магістрів за фахом «Державна служба» із значним обсягом державного замовлення. Отож, неналагоджена співпраця між органами місцевого самоврядування та університетами повертається втратами для вищої освіти, а саме неможливістю залучення посадових осіб із науковими ступенями та званнями до навчального процесу та навчання в аспірантурі.

Особливістю служби в органах місцевого самоврядування є певна очікувана кадрова ротація посадових осіб унаслідок проведення місцевих виборів. Ключовими принципами є наступність, оновлення, підвищення рівня професіоналізму службовців. Порівнюючи кількість вибулих працівників із органів місцевого самоврядування із загальнодержавними показниками в цілому і за підставами, можна стверджувати, що в регіоні кількість вибулих вища від загальнодержавного рівня і за такими підставами, як закінчення повноважень або їх довгострокове припинення та іншими підставами. Проте вибуття у регіоні нижче від загальнодержавного рівня за підставами плинності, переведення в іншу установу та скорочення штатів, ліквідація установи (табл. 3.6).

Звісно, що вибуття працівників із органів місцевого самоврядування обумовлює й процес їх прийняття. У регіоні порівняно із загальноукраїнським рівнем надають перевагу при прийнятті на роботу конкурсній основі та випробувальному терміну. Натомість менше використовували процедуру прийняття зі стажування та кадрового резерву, а також зі статусом державного службовця (табл. 3.7).

Таблиця 3.6

Кількість працівників, які вибули із органів місцевого самоврядування за регіонами у 2015 році

	Вибуло		У тому числі за підставами, %				
	усього, осіб	у % до загальної кількості посадових осіб відповідного регіону	плинність кадрів	переведення в іншу установу	закінчення повноважень або їх дострокове припинення	скорочення штатів, ліквідація установи	з інших підстав
Україна	15 658	18,8	34,1	8,8	37,9	1,1	18,1
Рівненська	520	20,9	24,4	5,6	43,3	0,4	26,3
Рівненщина порівняно з Україною	-	+2,1	-9,7	-3,2	+5,4	0,3	8,2

Вирішення життєвих потреб громади значною мірою покладається на компетентність органів місцевого самоврядування. Саме посадові особи місцевого самоврядування мають вирішувати проблеми, які виникають у мешканців села, селища або міста. При цьому професіоналізм людей, які зайняті в органах місцевого самоврядування, передбачає не тільки галузеві знання, а насамперед знання і розуміння механізмів взаємодії держави, суспільства і окремих громадян та вміння ефективно використовувати ці знання на практиці. Тому професійне навчання посадових осіб місцевого самоврядування має свою специфіку порівняно з організацією навчання державних службовців.

По-перше, організація роботи посадових осіб місцевого самоврядування відбувається відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування» [19].



Таблиця 3.7

Кількість працівників, які прийняті на службу в органи місцевого самоврядування, за категоріями посад у 2015 році

	Прийнято		У тому числі, %					
	усього, осіб	у % до загальної кількості державних службовців відповідного регіону	на конкурсній основі	зі стажуванням	з кадрового резерву	за іншою процедурою, передбаченою чинним законодавством	із загальної кількості прийнято	
							з випробувальним терміном	зі статусом державного службовця
Україна	53 971	20,1	36,3	18,1	5,3	40,3	10,2	67,0
Рівненська	803	11,0	39,0	17,6	4,7	38,7	17,9	57,3
Рівненщина порівняно з Україною	-	-9,1	+2,7	-0,5	-0,6	-1,6	+7,7	-9,7

По-друге, це децентралізація кадрових структур, які замкнуті на рівні села, селища, міста, району, області.

По-третє, в Україні посади працівників органів місцевого самоврядування поділяються на виборні та на «постійні» посади, а також ті, які не підпадають під дію Закону України «Про місцеве самоврядування» (технічні працівники та обслуговуючий персонал). До виборних посад належать ті, що обираються територіальною громадою, а також ті, на які особи обираються або затверджуються відповідним органом самоврядування. Впливати на цей процес практично неможливо. До «постійних» посад відносять ті, на які особи призначаються на конкурсній основі чи за іншою процедурою, передбаченою законодавством України. Це, як правило,

стосується посад радників та помічників (патронажна служба). Також існує поділ на керівників і спеціалістів. Тому різниця набуття посади та проходження служби в органах місцевого самоврядування унеможливує створення стандартної системи організації професійного навчання.

По-четверте, служба в органах місцевого самоврядування залежить від чотирирічної циклічності (від виборів до виборів). Цей фактор створює деякі проблеми, що стосуються стабільності, послідовності, якості в реалізації кадрової політики на регіональному та місцевому рівнях.

Розв'язання життєвих проблем населення під час процесу реформування багатьох сфер суспільного життя вимагає реалізації програм підвищення кваліфікації. Рівненська область у 2015 році реалізовувала програм підвищення кваліфікації на 4,3% більше від загальноукраїнського рівня. У 2016 році посадових осіб місцевого самоврядування порівняно з 2015 роком охоплено освітніми програмами було в п'ятеро більше (табл. 3.8).

Таблиця 3.8

Динаміка кількості посадових осіб місцевого самоврядування, які підвищили кваліфікацію у регіоні та Україні

	Підвищили кваліфікацію				
	Усього, осіб	у % до загальної кількості посадових осіб відповідного регіону	з них з питань державного управління за програмами		
			професійними	тематичних семінарів	стажування
Україна	7 476	9,0	1 883	5 248	56
Рівненська	331	13,3	54	245	3
2016					
Рівненська	1513	-	-	1149	363*

*за програмами тренінгів



Виконання будь-яких обов'язків, а тим більше державних, вимагає виплати заробітної плати. Якщо у межах держави посадові особи місцевого самоврядування отримували середньомісячну заробітну плату нижчу від державних службовців у 2015 році, то в Рівненській області було навпаки. Така ситуація притаманна усім областям за винятком м. Києва, Донецької і Луганської (табл. 3.9).

Таблиця 3.9

Середньомісячна заробітна плата державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування за регіонами у 2015 році

	Державні службовці	Посадові особи місцевого самоврядування
Україна	4 534	4 524
Вінницька	3 543	4 621
Волинська	3 598	3 980
Дніпропетровська	3 919	4 681
Донецька	5 296	4 860
Житомирська	3 530	4 384
Закарпатська	3 748	4 782
Запорізька	3 637	4 706
Івано-Франківська	3 512	4 498
Київська	3 525	4 602
Кіровоградська	3 574	4 524
Луганська	4 707	3 956
Львівська	3 814	4 756
Миколаївська	3 735	4 090
Одеська	3 933	4 868

Полтавська	3 543	4 915
Рівненська	3 586	4 510
Сумська	3 658	4 541
Тернопільська	3 496	4 192
Харківська	3 894	4 168
Херсонська	3 734	4 448
Хмельницька	3 515	4 413
Черкаська	3 509	4 449
Чернівецька	3 712	4 468
Чернігівська	3 571	4 103
м. Київ	7 541	7 323

За проведеними дослідженнями можна стверджувати, що кількісний та якісний склад кадрів органів місцевого самоврядування Рівненської області є належним і дає право їм вирішувати життєво-важливі проблеми населення регіону.

3.3. Документообіг в діяльності органів місцевого самоврядування

Функціонування органів влади пов'язане із застосуванням системи документообігу, яка дозволяє упорядковувати інформаційні процеси збору, обробки, передачі управлінської інформації в контексті впровадження Національної програми інформатизації України та її використання для підготовки й ухвалення управлінських рішень. Підвищення ефективності діяльності публічного управління передусім стосується вдосконалення роботи з документами, що зумовлено ускладненням функцій управлінської діяльності, раціоналізацією роботи з документами, що дозволяє уникати невиправданих часових витрат, зосередити зусилля державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування на оперативному і якісному вирішенні конкретних управлінських питань.

Крім того, система документообігу забезпечує оперативний рух документів по найбільш короткому шляху з мінімальними витратами часу і роботи, в ході якого перевіряється обслуговування всіх операцій, цілеспрямованість всіх переміщень інформації, що дозволяє суттєво підвищити продуктивність роботи державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, які мають доступ до необхідних інформаційних ресурсів. Автоматичний контроль виконання документів підвищує якість державно-управлінської діяльності, робить результати підготовки документів більш прогнозованими і керованими, а відповідно – забезпечує результативність та ефективність публічного управління в цілому. Таким чином, ефективно організована система документообігу в державному органі істотно впливає на оперативність, економічність і надійність функціонування апарату управління державним органом, культуру праці управлінського персоналу, дозволяє підвищувати якість надання державно-управлінських послуг в цілому [18].

Документообіг в органах влади характеризується складністю і різноманітністю як напрямків поширення інформації, так і її видів. Динаміка кількості зареєстрованої вхідної, вихідної кореспонденції, що характеризує управлінську діяльність Рівненської обласної ради, наведена в таблиці 3.10.

Документообіг забезпечує організацію виконання актів законодавчої та виконавчої влади, здійснення контрольних функцій, організацію взаємодії з Апаратом Президента України, Кабінетом Міністрів України, центральними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Для забезпечення ефективного функціонування Рівненської обласної ради здійснюється взаємодія з центральними та регіональними органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Письмові пропозиції, заяви та звернення, які надходять до облради, вносяться до системи «Документообіг», яка впроваджена ще в 2007 р. та дозволяє швидко визначати та контролювати пересування документів всередині організації. Варто відмітити тенденцію до зменшення кількості вхідної інформації впродовж 2015 р., а саме на 2,8 %. В 2016 р. спостерігається незначний ріст даного показника.

Таблиця 3.10

Аналіз інформаційних потоків в Рівненській обласній раді

Показники	Роки			2016 р. у % до 2014 р.
	2014	2015	2016	
Всього, в т.ч.:	3193	3048	3201	100,3
- Вхідна інформація	2428	2360	2392	98,5
В т.ч.:				
Звернення громадян	1064	1112	1463	137,5
Запити на публічну інформацію	85	106	131	154,1
- Вихідна інформація	765	688	809	105,8

*Примітка: складено автором за [20, 21, 22]

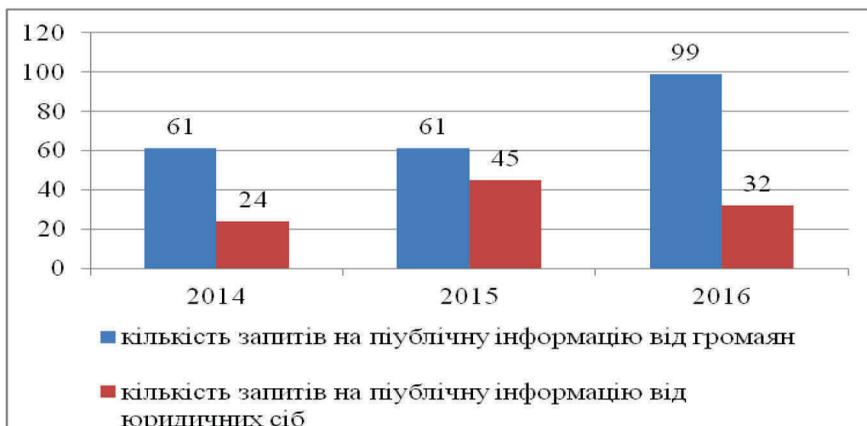
Це пояснюється зростанням кількості звернень громадян та запитів на публічну інформацію. Аналіз вихідних інформаційних потоків засвідчив абсолютно протилежну ситуацію, а саме зростання кількості тих документів, які готуються виконавчим апаратом Рівненської обласної ради і надсилаються різним адресатам. Інформація, яка виникає у процесі діяльності виконавчого апарату обласної ради, поділяється на власну (нормативні акти), кореспонденцію, звернення громадян. Акти розробляються, розглядаються, приймаються та оприлюднюються з урахуванням вимог Закону України "Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності" № 1160-IV, 11.09.2003 р. [1]. Розпорядження голови облради, які носять регуляторний та загальний характер, публікуються на сайті.

Інформація, що надходить ззовні в організаційний відділ облради, реєструється в системі «Документообіг» та спрямовується до відділів виконавчого апарату для опрацювання і накладання резолюцій. Письмові звернення спрямовуються до відділу документообігу та роботи із зверненнями громадян. Крім того, інформація надходить через сайт облради, а саме Інтернет-приймальні, де кожен бажаючий може, заповнивши форму, подати електронне звернення. Дані звернення передаються голові або заступнику голови облради для накладання резолюції та передачі для виконавців. Після опрацювання та отримання необхідних підписів керів-

ництва інформація через загальний відділ і відділ контролю та інформаційно-аналітичної роботи спрямовується до відповідних адрес. Таким чином, можна з впевненістю констатувати, що в облраді застосовується один із напрямів підвищення ефективності документообігу управлінської діяльності, а саме автоматизація діловодства.

Дослідження, спрямоване на фіксування обсягів вхідної і вихідної інформації, а також звернень громадян, нормативно-правових актів облради показали, що основна частка запитів на публічну інформацію, які надійшли в облраду, це є запити від громадян. Причому визначена тенденція до їх зростання за останній рік (мал. 3.1).

Проведена оцінка впливу вхідної інформації на органи влади через аналіз її властивостей, а також ймовірностей негативного та позитивного впливів інформаційного обміну на прийняття управлінських рішень засвідчила, що найбільшу цінність має інформація, отримана по каналам зворотного зв'язку, найменшу – інформація із входу прямої дії. Цей потік є найбільш завантаженим інформацією різних форм подання і призначення, він потребує ретельної попередньої обробки та відбору для підвищення цінності при його використанні в інформаційній системі органу влади.



Мал. 3.1. Структура запитів на публічну інформацію, що надійшли в Рівненську облраду

Керуючись Законами України «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні», на виконання Указу Президента України від 07.02.2008 №109/2008 «Про першочергові заходи щодо забезпечення реалізації та гарантування конституційного права на звернення до органів державної влади і місцевого самоврядування», в обласній раді проводяться відповідні заходи щодо роботи із зверненнями громадян.

В 2014 р. до керівництва обласної ради звернулись з листами та побували на особистому прийомі 1064 громадян, що на 48 осіб менше, ніж у 2015 р. та на 399 – у 2016 р. (табл. 3.11).

Таблиця 3.11

Динаміка звернень громадян, що надійшли до Рівненської обласної ради за формою

№ з/п	Показники	Роки			2016 р. у % до 2014 р.
		2014	2015	2016	
1	Всього звернень громадян за формою, в т.ч.:	1064	1112	1463	137,5
2	Надійшли поштою	158	67	137	86,7
3	Отримано на особистому прийомі	145	623	72	49,7
4	Надійшло через уповноважену особу	750	408	859	114,5
5	Надійшло через органи влади	11	14	358	325,5
6	Засобами електронного зв'язку	-	-	37	-

*Примітка: складено автором за [20, 21, 22].

Варто відмітити тенденцію до зростання кількості звернень, що надходять через органи влади. Так, якщо у 2014 р. їх було 11, то в 2016 р. збільшення сягнуло 32,5 рази. Зокрема, зросла кількість звернень від народних депутатів України до голови обласної ради з проханням вирішення питання надання матеріальної допомоги постраждалим від пожеж та малозабезпеченим жителям області, звернень районних рад та інших установ.

При цьому спостерігається варіювання повторних звернень, а саме, якщо в 2015 р. в порівнянні з попереднім роком їх кількість зроста майже в 2 рази, то в наступному році відбулося зменшення в 3 рази (табл. 3.12). Це є свідченням того, що зростає кількість звернень, вирішених позитивно, або результат розгляду яких задовольняє громадян. Вони стосувалися в основному виділення матеріальної допомоги, питань добудови житлового комплексу «Золота Підкова» в м. Рівне, вирішення питань будівництва зупинок та ремонту доріг районів Рівненської області.

Таблиця 3.12

Динаміка звернень громадян за видами та ознакою надходження

№ з/п	Показники	Роки			2016 р. у % до 2014 р.
		2014	2015	2016	
1	Первинне	1035	1070	1419	137,1
2	Повторне	29	42	14	48,3
3	Всього звернень громадян, з них:				137,5
4	Заяв (клопотань)	1033	1103	1415	137,0
5	Скарг	31	9	18	58,1

*Примітка: складено автором за [20, 21, 22].

Впродовж 2014-2016 рр. до обласної ради надійшло 3551 заяви і 58 скарг. У скаргах порушувались питання діяльності органів місцевого самоврядування, працівників відділів МВС, виконання рішень суду. Основна частка їх припадає на 2014 р., відповідно найменше – на 2015 р.

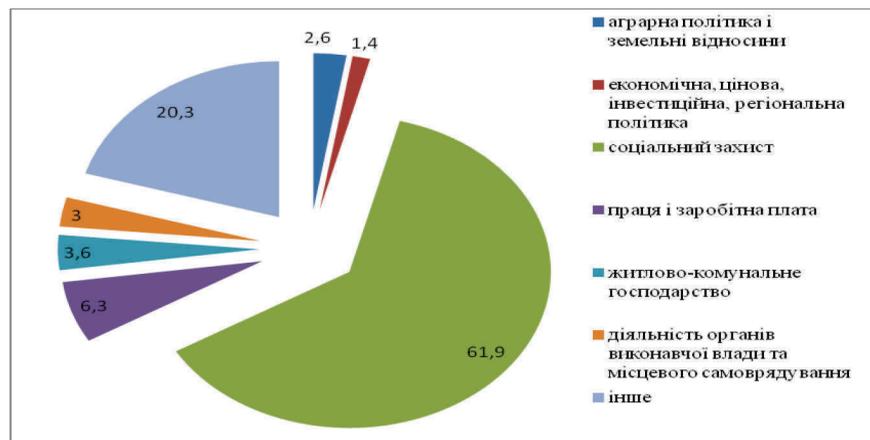
Серед листів дописувачів та відвідувачів, які зазначили свій соціальний стан, переважали заяви від пенсіонерів, військово-службовців, безробітних, працівників бюджетної сфери, державних службовців. Із загальної кількості звернень за допомогою у вирішенні порушених питань зверталися інваліди, особи, що потерпіли від Чорнобильської катастрофи, ветерани праці, багатодітні сім'ї. Варто відмітити високу активність жінок в загальній структурі звернень (мал. 3.2), а саме 69-70% .

та об'єднання територіальних громад



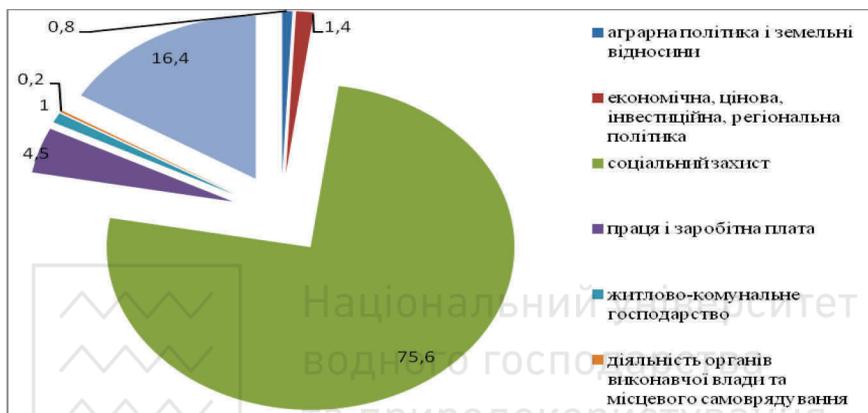
Мал. 3.2. Динаміка звернень громадян до Рівненської облради в розрізі статевої структури

Потрібно зазначити, що тематика звернень майже не змінилась. Зокрема, 60-76% усієї кореспонденції становлять питання соціального захисту. В порівнянні з 2014 роком наразі їх кількість зросла на 13,7%, що пов'язано із зниженням добробуту населення та рівня життя (мал. 3.3-3.4).



Мал. 3.3. Структура звернень громадян, що надійшли до Рівненської обласної ради в розрізі проблематики в 2014 р.

Крім того, зменшилося кількість заяв з питань праці і заробітної плати; аграрної політики і земельних відносин; діяльності органів місцевого самоврядування; житлової політики і комунального господарства; освіти і науки, науково-технічної, інноваційної діяльності та інтелектуальної власності; економічної, цінової, інвестиційної, зовнішньоекономічної, регіональної політики.



Мал. 3.4. Структура звернень громадян, що надійшли до Рівненської обласної ради в розрізі проблематики в 2016 р.

Аналіз обсягів інформаційних потоків свідчить про те, що кількість інформації, яка припадає на одного працівника, постійно зростає. Це відбувається за рахунок того, що штатна чисельність працівників обласної ради є незмінною протягом останніх п'яти років. Зважаючи на стрімке зростання кількості оброблюваної інформації, можна зробити висновок про те, що в найближчому майбутньому перед органами влади (зокрема перед Рівненською обласною радою) постане питання інформаційного перевантаження співробітників. Тому оптимальним в даній ситуації вбачається запровадження електронного документообігу, який дозволить створити умови для досягнення європейських стандартів якості послуг, відкритості та прозорості діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування.

3.4. Інформаційні технології та електронне урядування у трансформації місцевого самоврядування в Україні

В даний час Україна реалізує серію амбітних реформ, покликаних об'єднати зусилля уряду та громадянського суспільства в напрямку трансформації державної служби. Цьому сприяє розвиток інформаційного простору країни, освіти, електронного уряду. Серед ключових інструментів для поліпшення роботи державної служби необхідно відзначити технології, які дозволяють використовувати інформацію у формі публічних даних. Проблема підвищення ролі електронного уряду в життєдіяльності сучасного суспільства, соціальних груп і індивіда зараз істотно актуалізувалася в силу ряду причин. Першою причиною виступає перехід від індустріального суспільства до інформаційного (постіндустріального) соціуму, що органічно пов'язано з динамічним розвитком і функціонуванням нових механізмів і форм здійснення на практиці політичних, громадянських та інших прав і свобод. Електронний уряд неможливо уявити без використання новітніх цифрових, інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ), які дають можливість в чималому ступені підвищувати ефективність функціонування органів державної влади і прийнятих ними рішень.

Перед державою стоїть важлива проблема ефективного управління суспільством у постійно змінюваних соціокультурних, соціо-політичних і соціоекономічних умовах, щоб домогтися соціальної стабільності і соціального порядку, соціальної безпеки та економічного зростання. Друга причина полягає в тому, що ІКТ та Інтернет значно впливають на функціонування суспільства, в тому числі і державної служби як інституції. «Інтернет і комп'ютерні мережі в цілому, – підкреслює М. Кастельс [24], – вже стали становим хребтом всіх сучасних суспільств по всьому світу». Це означає, що вся діяльність суспільства, соціальних груп і індивіда, починаючи з фінансової сфери і електронних мас-медіа і закінчуючи політикою та соціальними рухами, концентрується навколо всесвітніх мереж Інтернету. Інтернет являє собою ключову технологію інформаційної епохи, специфіка якої полягає в тому, що вона дає можливість змінювати людську свідомість, здійснюючи тим самим значний вплив на розвиток економіки, політики, культури. У

світлі всього цього стає зрозумілою необхідність електронного уряду (електронної держави, електронного управління), в іншому випадку традиційна держава не зможе функціонувати в умовах інформаційної епохи з її соціальними мережами. Третя причина зростання значущості функціонування електронного уряду в умовах економічної, фінансової та культурної глобалізації полягає в збереженні правлячими елітами своєї влади. Адже в самому абсолютному вигляді мета здійснюваного політичною елітою державного управління – підтримання мінімально необхідного для стійкості положення цієї пануючої еліти рівня компромісу інтересів еліти та інтересів інших верств суспільства. В умовах глобалізованої інформаційної епохи з її ІКТ та Інтернетом необхідна трансформація державних інститутів управління, яка вимагає втілення на практиці концепції електронного урядування. Саме електронний уряд дозволяє використовувати сучасні ІКТ, щоб державні структури могли задовольнити потреби суспільства на всіх рівнях – від національного до регіональних і місцевих.

Четверта причина актуалізації значущості електронного урядування – це те, що воно є новою парадигмою державного управління та детерміноване новітнім етапом розвитку суспільства, який обумовлений виникненням і розвитком ІКТ, що сприяє змінам у всіх областях життєдіяльності суспільства і людини, трансформацій способу життя. Зростання ролі інформації і адекватних їй інформаційно-комунікаційних технологій робить істотний вплив на параметри системи державного управління в цілому та державної служби зокрема.

П'ята причина актуалізації наукового аналізу значимості електронного уряду в інформаційну епоху полягає в тому, що він дає можливості для здійснення на практиці за допомогою інформаційних механізмів політичних, громадянських та інших прав і свобод; забезпечувати індивідам участь в управлінні соціальними та політичними процесами завдяки електронній демократії; реалізувати творчий потенціал людського капіталу, щоб сприяти соціально-економічному розвитку суспільства; вирішувати протиріччя, що виникають в діяльності соціальних груп.

Тому метою є обґрунтування інструментів імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні. Враховуючи основну складову електронного урядування – електронний уряд, в контексті обґрунтування перспективних інструментів імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні виділяють такі, що представлено на рис. 3.5.

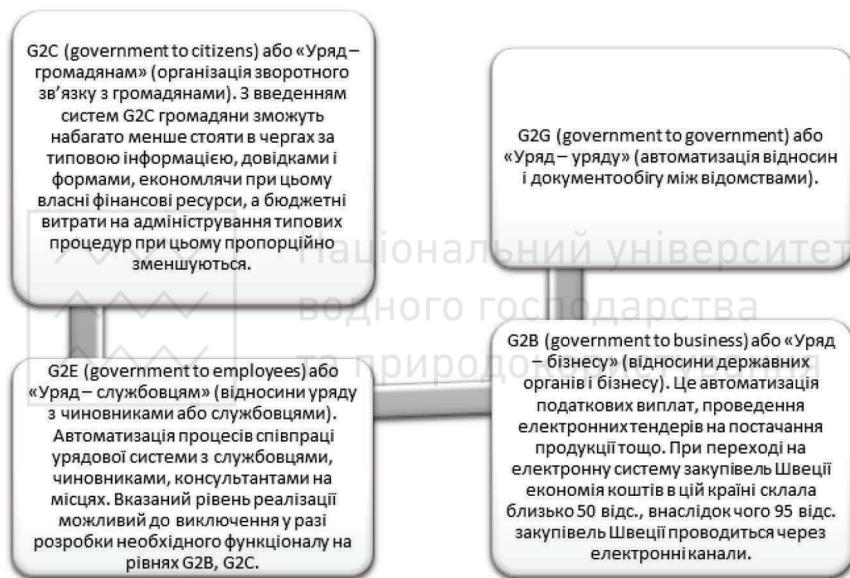


Рис. 3.5. Рівні інструментів імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні
Побудовано автором на основі [16, 17, 18, 27]

Повноваження державних і місцевих органів влади в Україні в даний час нечіткі. Системи виконавчої влади та органів місцевого самоврядування, а також їх відомчі підпорядкування незбалансовані, їх взаємодія не має достатньої координації та підпорядкування. Наявні механізми звітності неефективні в контексті прозорості. У більшості місцевих органів влади майже весь документообіг між структурними підрозділами, установами, підприємствами,

організаціями та окремими громадянами здійснює на паперових документах; архівні дані страждають від дублювання. Пошук документів обходиться державі дуже дорого.

Під час надання адміністративних послуг більшість документообороту здійснюється між установами та організаціями, як правило, самі заявники проводять процес отримання послуги, що уповільнює процес документообігу. У деяких органах місцевого самоврядування комп'ютери навіть не підключені до локальних мереж, таким чином відкрита проблема створення інформаційно-комунікаційної системи. Роботи, що проводяться окремими органами місцевого самоврядування, не мають координації та фінансування. Вищі посадові особи, як правило, приділяють недостатню увагу питанням автоматизації. Поточний стан впровадження електронного урядування та електронного документообігу може бути в цілому оцінений як недостатньо задовільний.

Таким чином, впровадження електронного урядування в органах місцевого самоврядування як інструменту імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні, має наступні проблеми: відсутність єдиних стандартів і правил, узгоджених з міжнародними, для роботи електронної системи документообігу з використанням електронних цифрових підписів, а також підтримка державних інформаційних ресурсів; часткова відсутність стратегічних документів (концепція, стратегія і програма розвитку інформаційного суспільства і електронного управління, основні закони про електронну торгівлю, електронну інформаційну систему електронного уряду та адміністративні послуги); відсутність у національних і місцевих органів влади інтегрованої системи інформації; ресурси та інформаційне співробітництво; обмежений або неіснуючий доступ фізичних і юридичних осіб до державної інформації; недосконалість функціонуючого урядового порталу і національних урядових органів, веб-сайти, які не забезпечують інтерактивну роботу або «єдину точку контакту» з надання адміністративних послуг; недостатня якість і кількість наданих в електронному вигляді послуг; недостатня кваліфікація державних службовців і громадян в контексті функціональності електронного документа національних і місцевих органів

влади, тобто системи циркуляції обмежені; відсутня система показників (параметрів) для оцінки електронного урядування; проблеми національної системи електронного цифрового підпису; посилення недобросовісної конкуренції та спроби монополізації електронного документообігу; відсутність і неефективне використання необхідних ресурсів; відсутність точної і достовірної інформації про стан і тенденції в області електронного управління та розробки відповідних прогнозів; постійні зміни в складі і структурі державних органів; а також відсутність необхідної підтримки з боку вищих державних чиновників [27].

Системи для адміністративних служб в органах місцевого самоврядування повинні стати проектами, які показують обраний підхід міста до вирішення проблеми управління, проблеми демократизації за допомогою інформатизації, а також здійснювати положення чинного законодавства. Основна проблема більшості органів місцевого самоврядування, як і раніше, полягає у відомчій ізоляції і відсутності відповідних правил, які перешкоджають вільному обміну інформацією між ними. Також інформація дублюється і спотворюється в різних системах, стає недоступною для місцевого управління. Не всі органи місцевого самоврядування доступні для громадськості і організацій через Інтернет. Сайти більшості департаментів і управлінь виконавчої влади, міської ради, комітети, муніципальні підприємства та органи громадської самоорганізації практично не існують. Мешканці не мають доступу до повної інформації про тарифи, процедури оплати комунальних послуг або стан їх особових рахунків; немає інформації про приватизацію, будівництво та реконструкцію об'єктів. Таким чином, є важливим виявити та систематизувати наявний стан проблеми трансформації державної служби в Україні на засадах «Open data».

Як свідчить систематизація інструментів трансформації державної служби в Україні на засадах «Open data», рівень інформатизації державного управління в Україні, не дивлячись на досить сильні позиції українських ІТ компаній, є досить низьким. Тому в рамках обґрунтування інструментів імплементації політики Європейського союзу у сферу трансформації державної служби в Україні наведемо ряд передових практик, які реалізовані в державних

службах країн першого світу, проте відсутні в Україні [16]. Разом з тим, якщо вони будуть впроваджені, то принесуть значний внесок як у діяльність державної служби України, так і стануть потужним підґрунтям для розбудови інформаційного суспільства в Україні. Слід підкреслити, що дана теза обумовлюється не стільки євро-інтеграційним трендом розвитку національної державної служби, скільки світовим трендом. Справа в тому, що рівень міської міграції в усьому світі зростає із загрозливою швидкістю. За оцінками експертів, до 2050 року в міських районах буде проживати 70 відсотків населення світу (більше шести мільярдів чоловік). У відповідь урядові чиновники інвестують в технології обміну даними, щоб знайти способи більш ефективного надання державних послуг.

Таблиця 3.13.

Систематизація інструментів трансформації державної служби в Україні на засадах «Open data» [4]

Напрями, які реалізовано	Напрями, які частково реалізовано	Напрями, які не реалізовано
eQueries	eChats	eVoting or eElections
ePetition (supply-side)	eDiscussion forums	eReferenda
eRegistrations	eConsultations	eParliament
eAppeals	ePetition (demand-side)	eCourts
Prozorro	Administrative services (very few)	eEmpowerment
Price of the State	eQueues for administrative services	eRulemaking
OPORA Platform	Open budget	eDismissal (recall from office)
	Smart City portal	

Досить перспективним є напрямок навігації по відкритих джерелах даних. В рамках цього напряму в українській державній службі проектів не існує, але, як свідчить зарубіжний досвід, проекти в цій сфері є досить перспективними. Одним із популярних проектів у цій сфері є «Open Data Impact Map», проект Open Data for Development Network (OD4D) є публічною базою даних організацій, які використовують відкриті урядові дані з усього світу. Відкриті дані – це загальнодоступні дані, які можуть бути отримані і повторно використані будь-ким безкоштовно. Карта була розроблена для надання урядам, міжнародним організаціям і дослідникам більш повного розуміння попиту на відкриті дані. Зіставляючи ці організації з використанням відкритих даних, ми можемо краще ідентифікувати, отримувати відгуки та покращувати найбільш цінні урядові набори даних. Карта включає організації (компанії, некомерційні організації, академічні установи та групи розробників), які використовують відкриті урядові дані для роботи, розробки продуктів і послуг, поліпшення операцій, інформування про стратегію і проведення досліджень. Карта стала можливою завдяки спільноті відкритих даних [17]. Це спільні зусилля, які засновані на попередніх дослідженнях, прикладах з міжнародної мережі регіональних прихильників, онлайн-опитуванні і дослідженнях. Реалізація такого проекту в рамках української державної служби змогла б вирішити проблему узагальнення всіх існуючих сервісів gov.ua, інтегрувати он-лайн сервіси української державної служби до міжнародної спільноти [38].

Іншим успішним проектом, який є перспективним в рамках української державної служби, став «OpenState», який надає можливість для громадян США вивчати місцевий законодавчий орган, а також порівнювати законодавчі пропозиції, податки та інші параметри з іншими державами. «OpenState» – це набір інструментів, які дозволяють громадянам відстежувати, що відбувається в столиці свого штату, шляхом об'єднання інформації з усіх штатів. Використання сайту є простим: громадянин вводить лише адресу або штат, щоб почати вивчати рахунки, переглядати записи голосування, зв'язуватися з обраними посадовими особами та багато іншого [37].

Інший успішний проект, який є перспективним в рамках української державної служби, – це проект з розвитку громад у місті Детройт [36]. Стратегічна рамкова програма з активізації сусідства забезпечує бачення майбутнього розвитку будь-якого конкретного району в місті Детройт, навіть в тих районах, які є депресивними. Проект базується на геолокаційному комплексному аналізі показників для ілюстрації категорії, характеристик і відносної сили кожного блоку показників розвитку території. Громадські організації можуть також використовувати стратегічний аналіз для оцінки умов проживання, можливих інвестиційних рішень і активізації соціальних програм. Аналіз поточних показників кожного блоку складається з показників якості життя і населення. Спектр індикаторів охоплює традиційну житлову, простору житлову, міську локацію і можливі варіанти альтернативного використання. Цей аналіз поєднує в собі оцінку «традиційних житлових» характеристик (коричневого і жовтого) з аналізом житлових районів з меншою кількістю житлових структур (зелений). Коричневі, помаранчеві і жовті блоки збігаються з типологією традиційного житлового сектора. Як правило, більш темні коричневі області відображають живі райони, які більш активні, мають більш високу щільність населення, меншу кількість вакантних ділянок, меншу кількість власності, що належать банкам, інвесторам або місту, а також зниження чисельності населення. Помаранчевий, як правило, має більше проблем для стабільності сусідства, таких як вищий рівень вакансій на житло, володіння банком або зниження чисельності населення. Ці райони є стабільними кварталами, але вимагають більшого втручання, ніж коричневі області, щоб зберегти цю стабільність. У жовтих областях є великі проблеми стабільності сусідства. Як правило, блоки, зображені як жовті, мають меншу щільність забудови, ніж коричнева область. Ці області потребують більш інтенсивної стабілізації, яка буде вважатися «традиційною житловою». Світло-зелені блоки – це перш за все житлові райони з більш високим відсотком вакантних ділянок або більш низьким рівнем зайнятості, ніж традиційні житлові райони. Загалом візуалізація проекту управління місцевою громадою державної служби міста Детройт представлена на рис. 3.6.

Інший успішний проект, який є перспективним в рамках української державної служби, – це проект з розвитку громад Urban Spatial. Urban Spatial базується на стику науки про дані і державної політики. Заснований в 2014 році доктором Кеном Стейфом, Urban Spatial об'єднує просторовий аналіз, економетрику та інтелектуальну аналітику, щоб допомогти уряду, бізнесу та некомерційному сектору більш ефективно розподіляти свої обмежені ресурси в просторі. Позитивні моменти цього проекту роблять його перспективним для впровадження в Україні, його цінність в тому, що він надає можливість працювати по декількох суміжних сферах, включаючи міську економіку, житло, райони, міське та екологічне планування, розміщення бізнесу, управління, економічний розвиток, громадську безпеку і за її межами.

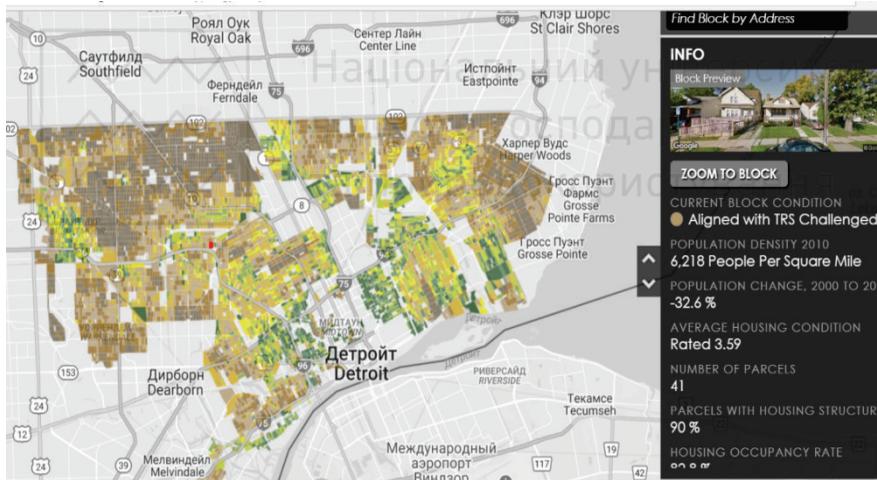


Рис. 3.6. Візуалізація проекту управління місцевою громадою державної служби міста Детройт [36]

В межах проблематики трансформації державної служби України на засадах «Open data» зазначений проект відповідає на такі питання: чи посилює вуличне патрулювання зниження злочинності?; чи вплинула нова школа на зростання цін на житло?; чи нова податкова політика призвела до збільшення підприємництва? Зазначений проект на основі використання даних дає можливість

знайти відповідь – що б сталося, якби, наприклад, був реалізований певний соціальний чи економічний проект у місті. Інформація про перспективи розвитку може спонукати людей діяти та активізувати подальші соціальні дослідження. Urban Spatial спеціалізується на використанні цих механізмів і оцінки недоліків і переваг запропонованої системи місцевого самоврядування.

Досить цікавим прикладом трансформації можна назвати досвід Чикаго в сфері модернізації шкіл. Як було виявлено за допомогою геолокаційного стартапу відкритих даних місцевої державної служби, підвищення базових умов у школах дає підвищення ціни нерухомості в 140 відсотків. В середньому покупці були готові витратити додаткові суми на купівлю будинку біля поліпшеної школи, при цьому вигоди, виміряні в житлових цінностях, переважають витрати на шкільні поліпшення в 3 рази. Тобто поліпшення умов функціонування міста може бути пов'язане не стільки з великими витратами місцевих органів влади на інфраструктурне забезпечення, скільки на залучення інформаційних технологій, якості освіти, бібліотеки. Пошук району з поліпшеними школами потребує ретельного аналізу з використанням кількісної оцінки освіти, нерухомості і доступного житла, пов'язаних з документацією, щоб ранжувати існуючі межі відвідуваності шкіл відносно їх реальній заповнюваності. В ідеалі спеціальні зони обслуговування будуть відповідати існуючим кордонам відвідуваності школи [39].

Обґрунтувавши перспективні напрями для імплементації, також важливим питанням залишається підхід до реалізації зазначених напрямів. На нашу думку, удосконалення потребує також ініціація проектів у сфері відкритого уряду. На відміну від існуючого механізму державного управління, ініціацією створення відкритого уряду, який є досить фрагментарний, нами пропонується сформулювати механізм, який би базувався на наступних підходах.

По-перше, краудінвестинг або акціонерний краудфандінг – альтернативний фінансовий інструмент для залучення капіталу в стартапи і підприємства малого бізнесу від широкого кола мікроінвесторів. У 2016 році ринок краудінвестингу оцінювався в \$ 400 млн, з них на США припадає приблизно 50%. Ключова відмінність

краудінвестингу від краудфандінгу в тому, що інвестори отримують частку в акціонерному капіталі компанії і ризик втрати вкладень. При цьому розмір можливого прибутку не зафіксовано, як це відбувається при запровадженні кредитного краудфандінгу – рівноправному кредитуванню (peer-to-peer lending). Краудінвестинг є альтернативним фінансовим інструментом для фінансування нових підприємств, які не мають достатньої кредитної історії або переконливого бізнес-плану для банку. У випадку з трансформацією державної служби України такий підхід є досить актуальний, оскільки дозволяє тільки частково фінансувати перспективні розробки та проекти в сфері відкритих даних, і за рахунок цього реалізовувати більшу кількість проектів.

У більшості випадків залучення коштів відбувається через спеціалізовані краудінвестингові платформи. Діяльність цих майданчиків від країни до країни має свої особливості, що враховують місцеве законодавство. Деякі майданчики проводять попередню оцінку проектів; деякі майданчики лише зводять компанія та інвесторів, інші навпаки – виступають єдиним власником частки інвесторів у фінансуванні підприємства. Широко поширений формат, коли в компанії, представлені на майданчику, також інвестують професійні інвестори і нові фірми. У випадку з трансформацією державної служби України цей підхід є досить перспективним, якщо реалізовувати такий інструмент в рамках авторської державної платформи чи існуючої програми «Прозорро».

По-друге, це застосування краудфандінгу. Краудфандінг – народно-суспільне фінансування (від поєднання англійських слів crowd – «натовп», funding – «фінансування») – колективне співробітництво людей (донорів, вкладників), які добровільно об'єднують свої гроші або інші ресурси разом, як правило через Інтернет, щоб підтримати зусилля інших людей (власників, творців стартап-компанії, проекту) або організацій (реципієнтів). Збір коштів може служити різним цілям – допомоги постраждалим від стихійних лих, підтримки з боку уболівальників, підтримки політичних кампаній, фінансування стартап-компаній і стартап-проектів, малого підприємництва та приватного бізнесу, створення вільного програмного забезпечення та ігор, отримання прибутку

від спільних інвестицій і багато чому іншому. Загалом перспективні інструменти реалізації трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції представлені на рис. 3.7.

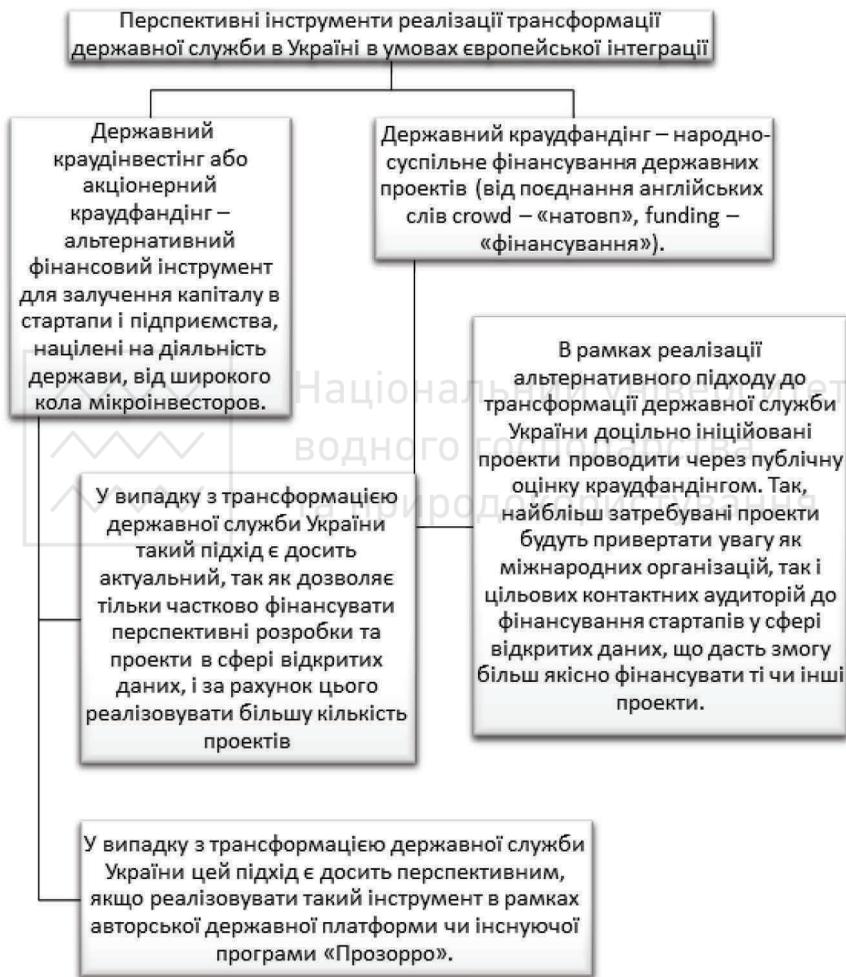


Рис. 3.7. Перспективні інструменти реалізації трансформації державної служби в Україні в умовах європейської інтеграції (розробка автора)

Спочатку власником, творцем стартапа повинна бути заявлена мета, визначена необхідна грошова сума, складена калькуляція всіх витрат і заохочень для тих, хто підтримав проект стартапу, а інформація по ходу збору коштів повинна бути відкрита для всіх. До краудфандінгу також може відноситися фінансування компанії за допомогою продажу малих часток підприємства широкому спектру інвесторів. Як правило, за свій внесок, пожертвування, за деякі певні його суми донори можуть вибрати одне з декількох заохочень у вигляді певного товару, колекційного атрибута, усної або письмової подяки, приватного відеозвернення, онлайн-відеозв'язку або особистої зустрічі з власником стартапу, або щось інше. В рамках реалізації альтернативного підходу до трансформації державної служби України доцільно ініційовані проекти проводити через публічну оцінку краудфандінгом. Так, найбільш затребувані проекти будуть привертати увагу як міжнародних організацій, так і цільових контактних аудиторій до фінансування стартапів у сфері відкритих даних, що дасть змогу більш якісно фінансувати ті чи інші проекти. На нашу думку, на відміну від існуючого підходу, який базується на формуванні спеціальних комісій, авторський підхід дасть змогу залучити до процесу трансформації більше суб'єктів цільових аудиторій, дасть змогу зробити цей процес більш прозорим та ефективним.

Однак реалізація запропонованих механізмів трансформації державної служби пов'язана не тільки з впровадженням зазначених ініціатив, реалізація яких дасть змогу трансформувати державну службу України та дозволить підвищити ефективність до рівня Європейського Союзу. Разом з тим інтенсифікація діяльності органів державної влади у цьому напрямку пов'язана з інтенсивною роботою на всіх рівнях державної служби та органів державотворення. Так, для успішної імплементації політики Європейського Союзу у сферу трансформації державної служби в Україні на національному рівні необхідне виконання наступних завдань: забезпечити всебічну підтримку розвитку місцевого електронного самоврядування шляхом прийняття відповідних законів і внесення поправок в існуючі; розробити національну систему показників розвитку інформаційного суспільства та комплекс методологічних

документів і практичні рекомендації з моніторингу розвитку інформаційного суспільства на основі зазначеної системи показників; створити і ввести в дію державну інформаційну систему для реєстрації та документування фізичних осіб, які використовують відкриту інформацію; делегувати функцію заповнення вмісту бази даних (реєстру) місцевому самоврядуванню; переглянути всі положення (в першу чергу, правила і директиви уряду, накази міністерств, технічні регламенти тощо), що регламентують правила взаємодії між різними національними та місцевими органами влади, перевіряючи необхідність впровадження електронного документообігу. Забезпечити розвиток правового регулювання порядку збору, зберігання і надання інформації, що міститься в системах, електронного обміну інформацією між вищим і місцевим урядом, організаціями і окремими громадянами. Внести поправки до Закону України «Про Національний архівний фонд та архівні установи» положення про процедуру використання інформаційних технологій для обслуговування, використання та архівування різних реєстрів, кадастрів, класифікацій і списків. Удосконалювати правове регулювання ліцензування та сертифікації продукції в сфері використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою зниження вартості.

Для успішної імплементації політики Європейського Союзу у сферу трансформації державної служби в Україні на рівні місцевого самоврядування необхідне виконання наступних завдань. Органи місцевого самоврядування повинні проявляти ініціативу в здійсненні впровадження систем електронного документообігу для автоматизації діловодства, підготовку та затвердження проектів резолюцій, створення адміністративних центрів обслуговування. Основна проблема більшості місцевих органів влади, як і раніше, полягає у відомчій ізоляції адміністративних служб, що ускладнює обмін інформацією між ними. Інформація дублюється і спотворюється в різних системах, які стають недоступними для місцевого управління. Отже, на нашу думку, першочерговими цілями місцевих органів влади є наступні напрями: розробити програми впровадження електронного урядування, які повинні містити підхід міста до вдосконалення процесу управ-

ління з використанням інформатизації; збільшити фінансування електронного управління в місцевому самоврядуванні; прийняти електронний документообіг, в тому числі використання електронних цифрових підписів; забезпечити підготовку і перепідготовку фахівців для потреб місцевого самоврядування по підтримці систем електронного урядування; впровадити стандарти ISO 9001 для реформування процедур локальних структурних підрозділів державних органів з метою впровадження інформаційних технологій в діяльність з управління; розробити і впровадити спеціалізоване програмне забезпечення для автоматизації роботи центрів адміністративних послуг, електронного міста, електронної картки міста, постійно вдосконалювати сайти місцевих органів влади, розширювати їх зміст і забезпечувати зворотний зв'язок для вдосконалення системи управління, а також онлайн-сервіси; розширити доступ до інтернету і збільшити швидкість з'єднання у віддалених громадах; прописати в своїх статутах принципи розвитку електронної демократії.

Для успішної імплементації політики Європейського Союзу у сферу трансформації державної служби в Україні на рівні асоціацій та міжнародних донорських організацій необхідне виконання наступних завдань: визначити пріоритетність координації робіт по розробці технічних рішень для управління; допомагати в організації навчання персоналу органів місцевого самоврядування щодо здійснення електронного урядування та обміну досвідом між такими органами; постійно стежити за якістю веб-сайтів органів місцевого самоврядування; щорічно визначати та заохочувати кращі інновації в цій сфері; проводити підтримку розвитку електронного урядування державними органами та донорськими організаціями.

Список використаних джерел у третьому розділі

1. Антонова С.Є. Інформаційно-аналітичне забезпечення діяльності органів публічного управління в умовах глобалізаційних процесів / С.Є. Антонова, Н.В. Вострікова, Л.О. Маланчук // Стратегія глобального розвитку: Україна-Беларусь: монографія / Васильченко А.О., Гвожджевич С., Чеплянський Ю.В. и др. / под ред.

д.э.н., проф. А.Ю. Якимчук. – Ровно-Пинск-Варшава: НУВХП, 2017. – 346 с. – С. 112-116.

2. В земской школе // Волынские епархиальные ведомости. – № 8-й. – 20 февраля 1914. – С. 123.

3. Волынские епархиальные ведомости. – № 13-й. – 13-го марта 1914. – С. 178.

4. Дергачов О. Ефективне урядування // Політична енциклопедія. Редкол.: Ю. Левенець (голова), Ю. Шаповал (заст. голови) та ін. – К.: Парламентське видавництво, 2011. – С. 249.

5. Державний архів Волинської області (далі Держархів Волинської обл.) ф. 3, оп. 1, спр. 1146, арк. 24 зв.-25 зв.

6. Державний архів Рівненської області (далі Держархів Рівненської обл.) ф. 355, оп. 1, спр. 1, арк. 13.

7. Держархів Волинської обл. ф. 413, оп. 1, спр. 1, арк. 7-8; арк. 28 зв.-29 зв.

8. Держархів Волинської обл. ф. 413, оп. 1, спр. 2, арк. 1 зв.-2.

9. Держархів Рівненської обл. ф. 165, оп. 1, спр. 16, арк. 28-28 зв.

10. Держархів Рівненської обл. ф. 165, оп. 1, спр. 24, арк. 4-73 зв.

11. Держархів Рівненської обл. ф. 165, оп. 1, спр. 29, арк. 37-37 зв.

12. Держархів Рівненської обл. ф. 359, оп. 1, спр. 6, арк. 19-19 зв.

13. Держархів Рівненської обл. ф. 359, оп. 1, спр. 9, арк. 21 зв.-22; 29-30.

14. Держархів Рівненської обл. ф. 616, оп. 1, спр. 2, арк. 5- 5 зв.

15. Дімова О.В. Особливості кадрового забезпечення служби в органах місцевого самоврядування / О.В. Дімова // Державне будівництво. – 2007. – № 1(1). – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2007_1%281%29_34.

16. Досвід впровадження е-демократії та е-урядування в Україні / За ред. С.В. Дзюби. – К.: Національний центр підтримки електронного урядування, 2010. – 90 с.

17. Доступ до інформації та електронне урядування / автори-упорядники М.С. Демкова, М.В. Фігель. – К. : Факт, 2004. – 336 с.

18. Дудкіна О.П. Удосконалення організації документообігу в державному органі [Текст] / О.П. Дудкіна, Т.Б. Ляковський // Економічні проблеми сталого розвитку : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції імені проф. Балацького О.Ф., м. Суми, 27 травня 2015 р. / За заг. ред.: О.В. Прокопенко, М.М. Петрушенка. – Суми : СумДУ, 2015. – С. 475-477.

19. Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

20. Звіт про підсумки роботи зі зверненнями громадян, що надійшли до Рівненської облради в 2014 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.rv.ua/>.

21. Звіт про підсумки роботи зі зверненнями громадян, що надійшли до Рівненської облради в 2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.rv.ua/>.

22. Звіт про підсумки роботи зі зверненнями громадян, що надійшли до Рівненської облради в 2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://oblrada.rv.ua/>.

23. Изяславское земство и церковно-приходские школы // Волынские епархиальные ведомости. – № 13-й. – 27-го марта 1914. – С. 210.

24. Іванова О.Л. Соціальна політика: теоретичні аспекти / О. Іванова. – К.: Вид. дім «КМ Академія», 2003. – 107 с.

25. Інформаційна картка про підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування в рівненському обласному центрі перепідготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій у 2016 році.

26. Кількість державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на 31 грудня 2015 року // Статистичний бюлетень. – Київ, 2016. – 45 с.

27. Лопушинський І. Електронна демократія та електронне урядування: досвід США для України [Електронний ресурс] / І. Лопушинський // Публічне управління: теорія та практика. – 2011. – № 2(6). – С. 60-68. – Режим доступу: <http://www.kbuara.kharkov.ua/>.

28. Обзор Волынской губернии за 1900 год. – Житомир : Волынская губернская типография, 1900. – 75 с.

29. Обзор Волынской губернии за 1908 год. – Житомир : Волынская губернская типография, 1909. – 104 с.

30. Обзор Волынской губернии за 1911 год. – Житомир : Волынская губернская типография, 1912. – 102 с.

31. Памятная книжка Волынской губернии на 1909 год. – Житомир : Волынская губернская типография, 1908. – 539 с.

32. Памятная книжка Волынской губернии на 1911 год. – Житомир : Волынская губернская типография, 1912. – 688 с.



33. Пивоваров В. Становлення та розвиток чоловічої гімназійної освіти в Житомирі у XIX ст. / В. Пивоваров // Историчний журнал. – 2009. – № 6. – С. 61-69.

34. Циркуляры Господина Начальника Юго-Западного края и Волынского Губернатора мировым посредникам Волынской губернии о сборах на церковно-приходские школы // Волынские епархиальные ведомости. – № 8-й. – 20 февраля 1914. – С. 123-125.

35. Чуткий А. Професура університету св. Володимира і вища жіноча освіта у Києві (друга половина XIX – початок XX ст.) / А. Чуткий // Историчний журнал. – 2005. – № 5. – С. 87-92.

36. Community Development Advocates of Detroit's (CDAD) [Електронний ресурс] <http://datadrivendetroit.org/cdad-residential-typology-analysis/>.

37. Discover politics in your state [Електронний ресурс] <https://openstates.org/>.

38. Open Data Impact Map [Електронний ресурс] <http://opendataimpactmap.org/>.

39. Urban Spatial [Електронний ресурс] <http://urbanspatialanalysis.com/policy-analysis/>.

РОЗДІЛ 4. ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД – ПРІОРИТЕТНИЙ НАПРЯМ ВДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

4.1. Особливості процесу об'єднання територіальних громад (на прикладі Волинської області)

За роки незалежності базовий інститут народовладдя – місцеве самоврядування так і не стало ефективною системою публічної влади. Відчуженість органів місцевого самоврядування (далі – ОМС) від населення та їх корпоратизація, закритість і непрозорість діяльності, неефективне використання комунальної власності, земельних ресурсів, корупція, патерналізм у відносинах з населенням – ось його основні характеристики. Економічна неспроможність переважної більшості ОМС щодо здійснення власних і делегованих повноважень призвела до значних диспропорцій у розвитку та ресурсному забезпеченні територіальних громад, величезних відмінностей у соціально-економічному та культурному розвитку різних регіонів, населених пунктів. Через їх слабку фінансову та інфраструктурну спроможність, а також недостатнє кадрове забезпечення стало неможливим надання якісних та доступних послуг населенню. З іншого боку, маємо нерозвиненість локальної демократії, неспроможність інститутів громадянського суспільства, зокрема форм прямої демократії, відсутність у населення навичок безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення.

З метою кардинальної зміни цієї ситуації 1 квітня 2014 р. Кабінетом Міністрів України (далі – КМУ) була прийнята Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні (далі – Концепція), що започаткувала реформу з децентралізації влади та посилення ролі місцевого самоврядування [9]. Децентралізація та реформа державного управління є однією з реформ, визначених Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020». У ній метою політики у сфері децентралізації визначено «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» [23].

Концепцією передбачається проведення зазначеної реформи у два етапи: перший (підготовчий) – 2014 р.; другий – 2015-2017 рр. Однак у ході її реалізації виникли суттєві проблеми, пов'язані, найперше, з дотриманням встановлених термінів. Зокрема, всі заходи, передбачені Планом заходів щодо реалізації Концепції, мали бути реалізованими у 2014 році, що було малоімовірним. З огляду на це 22 вересня 2016 р. з'являється розпорядження КМУ «Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні», яким багато кінцевих термінів виконання положень Концепції було перенесено до кінця 2016 року [7].

Проблематичним виявилось й законодавче забезпечення реформи. Основна дискусія виникла стосовно варіанта політики реформування: об'єднання громад шляхом добровільності чи централізованого впливу. У кінцевому варіанті Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» переміг перший підхід, що акумулював цілу низку потенційних ризиків, основними з яких були такі:

- можлива пасивність голів ОМС, а в окремих випадках відвертий супротив, що могло призвести до затягування реформи на невизначений період чи її блокування взагалі;

- незацікавленість у реформуванні керівників районної ланки управління у зв'язку з побоюванням втрати повноважень та ресурсів, які в результаті реформування мають бути передані на базовий рівень;

- брак кваліфікованих спеціалістів у малих територіальних громадах, спроможних прорахувати оптимальні варіанти об'єднання;

- недотримання окремими ОМС параметрів формування спроможних об'єднаних територіальних громад (далі – ОТГ), що не дасть можливості досягти поставленої мети та негативно впливатиме на загальний хід реформування базового рівня адміністративно-територіального устрою. Це, у свою чергу, перешкоджатиме проведенню наступного етапу реформування – укрупненню районів.

У цьому контексті зазначимо: успішний зарубіжний досвід свідчить, що укрупнення територіальних громад здійснювалося з ініціативи центральних органів державної влади, тобто «згори», підкріплене відповідною законодавчою базою, а не безпосередньо ОМС [3, с. 453]. Для прикладу, в Данії уряд підготував рекомендації щодо об'єднання у вигляді карти й визначив термін, протягом якого муніципалітети, що налічували менше 20 тис. населення, мали провести консультації щодо об'єднання. Більшість громад об'єдналися саме на цих засадах: 277 муніципалітетів було об'єднано у 98. Щодо тих громад, які не виявили бажання об'єднуватися, остаточне рішення про приєднання до сусідніх муніципалітетів або створення партнерств* приймали міністерства внутрішніх справ та охорони здоров'я на основі законодавства про адміністративний поділ Данії [28, с. 29].

Натомість у країнах, де об'єднувчий процес здійснювався на добровільних засадах, він проходив надзвичайно повільно і не досягнув поставленої мети. Зокрема, у Нідерландах за сто років чисельність муніципалітетів зменшилась усього з 1100 до 714. У Латвії за чотирнадцять років реформи об'єдналися лише 55 самоврядних органів [27]. У Франції реформа комун 1971 р. на добровільних засадах завершилася поразкою, у результаті чого була законсервована архаїчна модель базового рівня з найбільшою серед європейських країн кількістю громад – 36 751. Це призвело до ускладненої системи публічного управління з недостатньо чітким розмежуванням повноважень та необхідністю узгодження багатьох рішень [13, С. 86].

Один з ідеологів польської адміністративно-територіальної реформи Я. Пекло назвав чинники, без яких будь-які реформи приречені на поразку: політична воля лідерів держави, вчасно підготовлена законодавча база, наявність координаційної структури, що проводить усю організаційну роботу, підтримка громадськості, а також наявність відповідного та ефективного

*Об'єднання ресурсів та інфраструктури сусідніх муніципалітетів для забезпечення надання якісних публічних послуг без зміни юридичного статусу ОМС.

механізму управління реформою [14]. На жаль, реформа з децентралізації влади в Україні розпочалася без дотримання більшості із зазначених передумов, що негативно вплинуло на загальний хід реформування та становило загрозу щодо її кінцевого результату.

5 лютого 2015 р. після тривалого доопрацювання був прийнятий Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Однак лише через місяць – 5 березня він набрав чинності. Для того, щоб його можна було реалізовувати, КМУ необхідно було прийняти Методику формування спроможних територіальних громад (далі – Методика), що й було зроблено ще через місяць 8 квітня [19]. Але для того, щоб розпочати процес об'єднання громад, знадобився ще один місяць – 6 травня Методику було оприлюднено. Таке затягування з прийняттям законодавчих та нормативно-правових актів унеможливило виконання Плану заходів щодо реалізації Концепції, згідно якого обласним державним адміністраціям (далі – ОДА) відводилося всього три місяці (до 5 червня) для розробки та внесення на розгляд КМУ перспективних планів формування територій громад областей [21], а згідно п. 2 Методики на проведення цієї роботи ОДА відводився всього один місяць, адже до 8 травня проекти перспективних планів формування територій громад мали бути поданими на розгляд обласних рад [19].

Реалізувати на практиці зазначений алгоритм, зважаючи на відсутність у багатьох регіонах фахівців у сфері децентралізації, було нереально. Так, Офіс реформ Асоціації міст України (далі – АМУ) у Волинській області було відкрито лише 6 травня, а регіональна робоча група з підготовки проекту перспективного плану формування спроможних територіальних громад Волинської області (далі – Робоча група) була утворена ще пізніше – 13 травня (хоча згідно п. 6 Плану заходів щодо реалізації Концепції мала бути утворена до 5 квітня [21]). При цьому зазначимо, що враховуючи її кількісний склад (59 осіб), вона апіорі була недієздатним утворенням, що в подальшому й підтвердилося: вона була зібрана всього декілька разів, а тому реальної діяльності не проводила. Основним органом, на який фактично була покладена зазначена

робота, став Офіс реформ у складі п'яти осіб (А. Пархом'юк, О. Урбан, О. Герасимчук, П. Гоцалюк, С. Думська), які до цього не займалися питаннями у сфері адміністративно-територіального реформування.

Зважаючи на сказане вище, можна зробити висновок, що на місцях також не поспішали з цією реформою. За бюрократичною традицією в районах очікували вказівок зверху, яких не поступало. Куратор реформи з децентралізації, заступник голови ОДА, голова Робочої групи С. Кошарук основним принципом реформування визначив «добровільність». Згідно з ним, основна робота ОДА звелася до роз'яснювально-інформативної та консультативної, що передбачало невтручання ОДА у процеси, що відбувалися на низовому рівні. Однак у багатьох сільських радах об'єктивно не було спеціалістів, які б могли фахово прорахувати всі вигоди і втрати від об'єднання, районні органи влади самоусунулися від цього процесу, а на обласному рівні все звелася до консультативно-методичної роботи. Таким чином в регіоні не було сформовано чіткої організаційної структури управління процесом реформування, відсутня системна аналітична робота щодо визначення оптимальних параметрів ОТГ на основі соціально-економічної моделі та спрямування на їх дотримання керівників районів та ОМС. Фактично, на першому етапі вся робота звелася до окремих ініціатив на базовому рівні, що призвело до своєрідного організаційного хаосу, в якому кожен самотужки вирішував важливе державне завдання. Очевидно, що за таких умов провести оптимальне реформування було вкрай складно.

Схожа до волинської, а то й гірша, була ситуація у багатьох регіонах. Наприклад, у Закарпатській області обласна рада взагалі не затвердила перспективний план формування ОТГ.

Зважаючи на дефіцит часу, у Волинській області не було розгорнуто системної роз'яснювальної роботи в районах та населених пунктах щодо основних аспектів реформування. З жителями громад та зацікавленими суб'єктами не було проведено громадських обговорень, а епізодичні зустрічі не мали серйозного впливу на загальний процес реформування. У результаті цього на розгляд Волинської обласної ради ОДА подала компромісний проект

Перспективного плану, про який багато територіальних громад навіть не здогадувалося. Адже окремі районні державні адміністрації (далі – РДА) формально віднесли до їх формування, надіславши Перспективні плани, не узгоджені з багатьма територіальними громадами. У результаті, із запропонованих ОДА ОТГ значна частина не відповідала вимогам Методики. Зокрема, це стосувалося головної вимоги щодо визначення потенційних адміністративних центрів ОТГ (міст обласного значення і районних центрів) та зон їхньої доступності на відстані 20 км [19]. Окремі з них не мали фінансово-інфраструктурних підстав на утворення, інші були «сформовані» напередодні сесії на вимогу впливових депутатів обласної ради. У результаті цього із 68 ОТГ їхня кількість зросла до 74.

25 червня 2015 р. Волинська обласна рада затвердила Перспективний план формування спроможних територіальних громад (далі – Перспективний план). При цьому зауважимо, що за оцінкою фахівців, оптимальний варіант для Волинської області – 48-49 ОТГ. Так, за результатами геоінформаційного моделювання адміністративно-територіального устрою Волинської області, здійсненого робочою групою Науково-дослідного інституту геодезії і картографії та ДНВП «Рівнегеокадастр» (Ю. Карпінський, О. Смірнова, А. Приймак), було запропоновано створення на Волині 48 громад. Встановлення центрів адміністративно-територіальних одиниць та формування меж громад проводилося на основі побудови полігонів Тиссена (діаграм Вороного)*. У розробленому у 2009 р. Волинською ОДА проекті громад передбачалося утворення 49 ОТГ. У докторській дисертації автором доведена доцільність формування 49 громад, з яких 28 є змішаними, а 21 – сільськими [10, С. 317, 441].

Лише через три місяці, 23 вересня КМУ затвердив цей Перспективний план, однак у кількості 52 ОТГ (22 ОТГ визнано неспроможними) [20]. Не очікуючи його затвердження, 14 серпня сесія Волинської обласної ради затвердила перші п'ять ОТГ:

*Полігонами Тиссена-Вороного називаються багатокутники, побудовані навколо мережі точкових об'єктів таким чином, що для будь-якої позиції в межах полігонів відстань до центрального точкового об'єкта завжди менша, ніж до будь-якого іншого точкового об'єкта, що розглядається.

Устилузьку та Зимнівську Володимир-Волинського, Голобську та Велицьку Ковельського, Смолигівську Луцького районів. У цьому зв'язку зазначимо, що з них лише Устилузька та Голобська ОТГ за своїми основними показниками відповідали Методиці. Що стосується Зимнівської ОТГ, котра межує з містом обласного значення Володимир-Волинським, то вона мала б органічно ввійти до цієї міської ОТГ. Однак об'єдналася із сусідніми сільрадами, що оточили місто з південно-східної сторони.

Схожою є ситуація із Смолигівською громадою (1036 осіб), яка розташована поряд із смт Торчином, що раніше мав статус районного центру (4541 особа). Вони мали б утворити одну потужну ОТГ, однак цього не сталося. Смолигівська територіальна громада об'єдналася із Хорохоринською (820 осіб). Щодо Велицької сільської ради (928 осіб), то, зважаючи на її досить слабку фінансову та інфраструктурну спроможність (затверджені власні доходи на 2016 р. становлять усього 1 568 000 грн), вона мала б об'єднатися з Голобською селищною радою.

Варто наголосити ще на одній суттєвій проблемі, характерній не лише для Волині – жодна сільська рада не виявила бажання об'єднатися з містами обласного значення Луцьком, Ковелем, Нововолинськом, Володимир-Волинським. Основні побоювання сільських жителів стосувалися т. зв. «міської експансії», коли всі питання місцевого значення вирішуватиме місто (точніше представницький ОМС, сформований, в основному, з депутатів від міста), і ці рішення (особливо із земельних питань) нерідко будуть не на користь сільських жителів. Саме на цьому акцентували увагу сільські голови під час обговорень щодо перспектив об'єднання з містом. Передбачаючи саме такий сценарій розвитку подій, керівництво міст мало виявити ініціативу для того, щоб упередити такі настрої та переконати громади суміжних сіл у перевагах об'єднання з містом. Однак цього не сталося, керівництво та депутати міст також не дуже наполегливо шукали шляхів діалогу з навколишніми сільськими територіальними громадами. Їхні запізнілі, непереконливі аргументи та пропозиції залишилися без конкретних відповідей з боку сільських рад, якими вже була сформована відповідна громадська думка. Сільські громади наполегливо шукали варіанти

об'єднання не з сусідніми містами, а з навколишніми сільськими радами.

Станом на 1 березня 2016 р. в Україні об'єдналося 159 громад, що із затверджених КМУ перспективними планами 968 спроможних ОТГ становило всього 16,4 відсотка. Однак, якщо врахувати, що кінцева орієнтовна кількість ОТГ (в оптимальному варіанті мала становити 1400-1500 одиниць) «вимальовується» у межах 1800-2000 одиниць, цей відсотковий результат був ще меншим.

Як видно з таблиці, в регіонах ситуація суттєво відрізнялася. Зокрема, лідерами об'єднавчого процесу були Тернопільська, в якій утворено 26 ОТГ, і Хмельницька області (22 ОТГ), а аутсайдером – Харківська, в якій не було створено жодної ОТГ. Усього по одній ОТГ було сформовано у Київській, Миколаївській, Сумській, Херсонській областях. Волинська область із п'ятьма ОТГ відставала не лише від лідерів, а й від загальноукраїнського показника, маючи 9,6 відсотка (див. табл. 4.1).

Таблиця 4.1

Процес об'єднання територій громад (станом на 01.03.2016 р.)

№ п/п	Назва області	Затверджені КМУ спроможні ОТГ	Кількість утворених ОТГ	у відсотках
1	Вінницька	37	2	5,4
2	Волинська	52	5	9,6
3	Дніпропетровська	74	15	20,2
4	Донецька	38	3	7,8
5	Житомирська	37	9	24,2
6	Закарпатська	0	2	-
7	Запорізька	52	6	11,5
8	Івано-Франківська	53	3	5,6
9	Кіровоградська	20	2	10,0
10	Київська	29	1	3,4
11	Луганська	24	2	8,3
12	Львівська	88	15	17,0

та об'єднання територіальних громад

13	Миколаївська	29	1	3,4
14	Одеська	24	8	33,3
15	Полтавська	45	12	26,6
16	Рівненська	37	5	13,5
17	Сумська	49	1	2,04
18	Тернопільська	26	26	100,0
19	Харківська	53	0	0
20	Херсонська	41	1	2,4
21	Хмельницька	44	22	50,0
22	Черкаська	46	3	6,5
23	Чернівецька	22	10	45,4
24	Чернігівська	48	5	10,6
	Усього	968	159	16,4 %

Джерело: Таблиця складена автором

У перші місяці 2016 р. децентралізаційна реформа у Волинській області уповільнилася. Наступив період вичікування, пасивності, фактично через відсутність фінансування перестав функціонувати Офіс реформ, що здійснював основну роботу щодо об'єднувачого процесу в області. Зважаючи на повільні темпи та втрачені можливості у 2015 р., Волинська область суттєво відставала від лідерів об'єднувачого процесу: Тернопільської області, в якій було створено 36 ОТГ, Дніпропетровської – 34 ОТГ, Житомирської – 32 ОТГ, Хмельницької – 26 ОТГ, займаючи 13 місце серед регіонів України. У результаті, отримана у 2016 р. п'ятьма ОТГ Волинської області субвенція з державного бюджету на формування інфраструктури склала всього 26 млн 537 тис. грн, тоді як ОТГ Хмельницької області отримали 216 млн 372 тис. грн, Тернопільської області – 141 млн 554 тис. грн [25].

Зважаючи та таку ситуацію, АМУ за підтримки USAID 21 червня 2016 р. оголосила всеукраїнську акцію «Децентралізаційний марафон» у рамках проекту ПУЛЬС «Зміни заради майбутнього», покликану ініціювати процес об'єднання 1000 громад в Україні. Старт акції було дано на XII Українському муніципальному форумі АМУ в Одесі. З 1 липня в області запрацював Офіс реформ в

оновленому складі, до якого ввійшли консультанти: з правових питань – В. Малиновський, з бюджетних питань – В. Гром, з комунікації – О. Кузьмич, а також виконавчий директор Волинського регіонального відділення АМУ Б. Самойленко. На нього було покладено завдання реалізації всеукраїнської акції «Децентралізаційний марафон». До кінця 2016 р. було здійснено більше 50 виїздів безпосередньо в територіальні громади, що суттєво поживило процес об'єднання громад.

27 березня відбулися перші вибори голови і депутатів у Шацькій селищній ОТГ, а 28 серпня – у Люблинецькій селищній ОТГ Ковельського району. Зазначимо, що Шацька ОТГ стала першою територіальною громадою районного центру. Після довгого очікування, пов'язаного з відсутністю коштів, ЦВК призначила перші вибори ще у восьми ОТГ: 11 грудня у с. Княгининок (Луцького району), с. Прилісне (Маневицького району), селах Литовеж і Поромів (Іваничівського району), с. Поворськ (Ковельського району); 18 грудня: смт Заболоття (Ратнівського району), с. Павлівка (Іваничівського району), с. Дубове (Ковельського району).

Як уже зазначалося вище, з самого початку реформи суттєвою проблемою виявилось об'єднання міст і сільських територіальних громад. Зокрема, доволі складні відносини склалися між владою м. Луцька та навколишніми сільськими радами. Однак після самостійницьких проявів сільських рад, погроз з обох сторін та конкретних дій в цьому напрямі, під кінець 2016 р. відносини між сусідами почали налагоджуватися. Після довгих переговорів та домовленостей була започаткована нова для Волині практика співробітництва територіальних громад. Зокрема, було досягнуто домовленості про співробітництво між Луцькою міською радою та Прилуцькою сільською радою Ківерцівського району, що межує з обласним центром. У кінці жовтня 2016 р. Луцька міська рада та Прилуцька сільська рада уклали сім договорів про співробітництво. Ці угоди мали передувати процесу об'єднання міста та сіл. Після реалізації затверджених договорів учасники угоди повинні в обов'язковому порядку розглянути питання об'єднання територіальних громад Луцька та сіл Прилуцької сільської ради в ОТГ. У травні 2017 р. розпочався процес об'єднання, ініційований гро-

мадській м. Луцька. Однак у подальшому Прилуцький сільський голова В. Арчибасов заблокував процес об'єднання, двічі накладши вето на рішення сільської ради, котра дала згоду на об'єднання.

Отже, у 2016 р. у Волинській області було утворено десять ОТГ, відповідно, на кінець року їх стало п'ятнадцять. У ці ОТГ об'єдналося 60 ОМС, що становило 14,5 % від їх загальної кількості, що однак було менше загальноукраїнського показника (див. табл. 4.2). Загалом в Україні на той момент було утворено 366 ОТГ, сформованих 1735 ОМС, що становило 17 % від усіх місцевих рад. Для порівняння, у 2015 р. було створено 159 ОТГ, в яких об'єдналося 800 органів місцевого самоврядування (7 %). Моніторинг бюджетів цих ОТГ свідчив, що за 10 місяців 2016 р. їхні загальні доходи зросли у 6 разів – з 900 млн грн до 5,69 млрд грн, власні доходи збільшилися втричі – з 800 млн грн до 2,6 млрд грн [1].

Таблиця 4.2

Кількість ОТГ станом на 01.01.2017 р.

№ п/п	Регіон	Кількість ОТГ
1	Вінницька	21
2	Волинська	15
3	Дніпропетровська	34
4	Донецька	6
5	Житомирська	32
6	Закарпатська	3
7	Запорізька	16
8	Івано-Франківська	11
9	Кіровоградська	5
10	Київська	2
11	Луганська	3
12	Львівська	22
13	Миколаївська	19
14	Одеська	11
15	Полтавська	18
16	Рівненська	18
17	Сумська	14
18	Тернопільська	36

19	Харківська	4
20	Херсонська	12
21	Хмельницька	26
22	Черкаська	6
23	Чернівецька	16
24	Чернігівська	16
	Усього	366

Джерело: Таблиця складена автором

Варто наголосити, що окрім проблем, що перманентно виникали на місцях, додалися проблеми, яких не повинно було бути апріорі: законодавче та нормативно-правове забезпечення реформування, а також фінансування перших виборів голів та депутатів, а також старост.

Доводиться констатувати, що у ході реформування 2016 р. продовжилися негативні тенденції, що з'явилися у 2015 році:

- у більшості районів відсутня стратегія формування ОТГ і координація цього процесу з боку РДА та районних рад. У результаті, формування ОТГ проходило спонтанно, значною мірою залежало від бажання, волі та ініціативи сільських, селищних, міських голів. Амбіції окремих сільських голів, які бачили лише себе головами ОТГ, а своє село – центром ОТГ, стали головною завадою об'єднання територіальних громад;

- в окремих районах голови РДА та районних рад зайняли пасивну позицію або ж чинили відвертий спротив реформі [8]. Як наслідок, ОТГ були утворені лише у семи із шістнадцяти районів області: Ковельському – 5, Іваничівському – 3, Володимир-Волинському – 2, Луцькому – 2, Шацькому – 1, Ратнівському – 1, Маневському – 1;

- значна частина створених ОТГ не відповідала вимогам Методики. Зокрема, це стосується головної вимоги щодо визначення потенційних адміністративних центрів ОТГ (міст обласного значення та районних центрів) та зон їхньої доступності;

- жодна сільська рада так і не виявила бажання об'єднатися з містами обласного значення, що ставить під загрозу розвиток цих міст;

– жодної ОТГ не створено в містах районного значення, що також негативно впливає на їхній розвиток;

– продовжилася практика створення невеликих за кількістю поселень, населення і територією ОТГ. Так, в області не було сформовано жодної ОТГ, в якій би об'єдналося десять і більше поселень (середня їх кількість в ОТГ становила 4 поселення), та жодної з кількістю населення більше 10 тисяч.

Разом з тим варто зазначити, що 2016 р. став більш успішним порівняно з попереднім у проведенні децентралізаційної реформи у Волинській області. Кількість ОТГ за цей рік зростає удвічі, а переважна більшість сформованих у 2015 р. показала свою фінансово-економічну, інфраструктурну, адміністративну успішність. Однак необхідно було ще докладати багато зусиль для того, щоб зазначена реформа набула незворотного характеру. В першу чергу – об'єднати зусилля всіх суб'єктів, причетних до реформи, зокрема, місцевих державних адміністрацій, до чого їх зобов'язував Указ Президента України [22]. Вони мали стати головними провідниками реформи в районах, а не спостерігачами зазначеного процесу, пояснюючи свою бездіяльність принципом «добровільності», тим більше – не чинити опір реформі. Також вкрай важливо, щоб обласні організації політичних партій, котрі відкрито чи завуальовано саботували децентралізаційну реформу, змінили свою позицію та почали сприяти їй через своїх представників у місцевих радах.

2017 р. став переломним у законодавчому забезпеченні децентралізаційної реформи. Зокрема, були прийняті довгоочікувані закони. 9 лютого Верховна Рада України прийняла Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» [16]. Він більш чітко визначає статус старости шляхом визначення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності тощо. Зокрема, у чинне законодавство було введено поняття «старостинський округ», межі якого співпадають з межами території юрисдикції рад тих громад, які об'єдналися. Цим запроваджується повсюдність інституту старост в межах ОТГ, що є гарантією захисту прав та інтересів жителів всіх сіл та селищ.

Також був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» [15]. Він спрощує процедуру добровільного об'єднання територіальних громад, надає право громадам за спрощеною процедурою приєднуватися до вже створеної ОТГ.

14 березня був прийнятий Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів» [17]. Прийняття цього довгоочікуваного закону – важливий крок щодо спрощення механізму формування спроможних ОТГ суміжних територіальних громад, котрі знаходяться в різних районах. Таким чином було усунуто ще одну перешкоду в проведенні децентралізаційної реформи.

Результатом цього стала активізація децентралізаційної реформи. Станом на 1 листопада 2017 р. в Україні було створено 614 ОТГ. Основні параметри цих ОТГ є такими:

- ОТГ утворені у 308 районах;
- у 103 районах відбулося об'єднання більше 50% територіальних громад району;
- у 5 районах 5 областей об'єдналися усі територіальні громади району (Апостолівський район Дніпропетровської області, Оріхівський район Запорізької області, Горностаївський район Херсонської області, Летичівський район Хмельницької області, Куликівський район Чернігівської області);
- у 9 районах 8 областей – одна ОТГ утворена в межах усієї території району (Лиманська ОТГ Донецької області, Народицька ОТГ Житомирської, Великобілозерська ОТГ, Чернігівська ОТГ Запорізької області, Біловодська ОТГ Луганської області, Подільська ОТГ Одеської області, Коломацька ОТГ Харківської області, Старосинявська ОТГ Хмельницької області, Сновська ОТГ Чернігівської області);
- у 4 районах 3 областей у межах району залишилися тільки по 1 територіальній громаді, що не увійшли до ОТГ (Брусилівський район Житомирської області, Золочівський район Харківської області, Куликівський район, Срібнянський район Чернігівської області);
- 29 ОТГ 19 областей утворено в межах території 2 або 3 районів (Лука-Мелешківська, Краснопільська, Росошанська, Гніванська

ОТГ Вінницької області; Оваднівська, Городищенська ОТГ Волинської області, Любимівська ОТГ Дніпропетровської області, Глибочицька, Оліївська ОТГ Житомирської області; Новобогданівська ОТГ Запорізької області; Брошнів-Осадська ОТГ Івано-Франківської області; Фурсівська ОТГ Київської області; Помічянська ОТГ Кіровоградської області; Нижньодуванська ОТГ Луганської області; Воютицька ОТГ Львівської області; Маяківська, Цебриківська, Знам'янська ОТГ Одеської області; Новогалещинська, Сенчанська ОТГ Полтавської області; Демидівська ОТГ Рівненської області; Верхньосироватська ОТГ Сумської області; Хоростківська, Зборівська ОТГ Тернопільської області; Любимівська ОТГ Херсонської області; Грицівська ОТГ Хмельницької області; Зорівська ОТГ Черкаської області; Холминська, Олишівська ОТГ Чернігівської області) [5].

Після виборів 24 грудня, на кінець 2017 р. буде утворено понад 665 ОТГ, що об'єднують більше 3 тис. громад (27,1% від загальної кількості громад, що функціонували на 01.01.2015 р.) та близько 4 млн населення (~ 14% від загальної кількості населення України) [6].

4 травня 2017 р. у Луцьку відбулося урочисте відкриття Волинського відокремленого підрозділу установи «Центр розвитку місцевого самоврядування», створеного за фінансової підтримки Програми для України з розширення прав і можливостей на місцевому рівні, підзвітності та розвитку «U-LEAD з Європою» (фінансується Європейським Союзом та його країнами-членами Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією), для надання дієвої допомоги у зміцненні спроможності органів публічної влади для реалізації регіональної політики та реформи децентралізації, покращення надання громадянам адміністративних послуг.

21 червня 2017 р. КМУ затвердив зміни до перспективного плану формування територіальних громад Волинської області, згідно яких кількість потенційних ОТГ було збільшено до 74 [18].

За результатами активної роботи в рамках проекту ПУЛЬС у 2016 та першій половині 2017 р. кількість сформованих ОТГ у Волинській області суттєво збільшилася. Зокрема, 30 квітня 2017 р. перші вибори відбулися у 5 ОТГ: Колодяжненській (Ковельський район), Заборольській (Луцький район), Вишнівській (Любомльський район), Забродівській та Самарівській (Ратнівський район)

громадах. 29 жовтня перші вибори відбулися ще у 19 ОТГ. 24 грудня перші вибори відбулися у Затурцівській ОТГ, а також додаткові вибори у двох сільських радах, що приєдналися до ОТГ: Радошинській (Голобська ОТГ) та Хмелівківській (Зимнівська ОТГ). Загалом на кінець року в області буде сформовано 40 ОТГ із 74, що становить 54,05 %. Інші важливі показники відображені у табл. 4.3.

Таблиця 4.3

ОТГ Волинської області (станом на 24.12.2017 р.)

Кількість ОМС, що об'єдналися в ОТГ	% від усіх ОМС області (412)	Кількість населення ОТГ	% від усього населення області (1 042 260)	Покриття площі області ОТГ (км кв.)	% від площі області (20 144 км кв.)
170	41,26	280 104	26,87	9148,12	45,41

Джерело: Таблиця складена автором

За чотирма показниками (кількість ОТГ; покриття площі області ОТГ; територіальні громади, що об'єдналися; кількість ОТГ з чисельністю менше 5 тис.), встановленими Мінрегіонбудом, станом на 10 листопада 2017 р. Волинська область займає четверте місце серед регіонів України [12]. Таким чином, є вагомими підстави вважати 2017 р. переломним у децентралізаційній реформі на Волині, адже якщо у 2015 р. було сформовано всього 5 ОТГ, у 2016 р. 10 ОТГ, то у 2017 р. – 25 ОТГ (див. рис. 4.1).

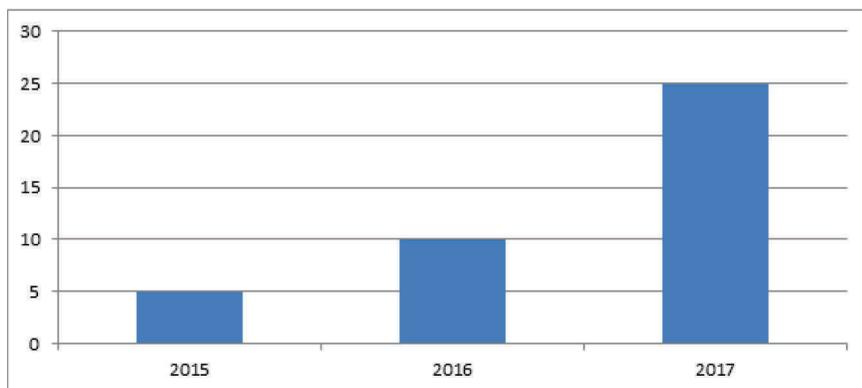


Рис. 4.1. Динаміка формування ОТГ у Волинській області

Основними децентралізаційними трендами 2017 р. у Волинській області стали такі:

1) набрав динаміки процес утворення ОТГ районних центрів: якщо у 2016 р. була створена лише одна така ОТГ (Шацька), то у 2017 відразу чотири: Любомльська міська та Любешівська, Іваничівська, Турійська селищні ОТГ;

2) активізувався процес формування ОТГ населених пунктів (міст, селищ, сіл), які раніше мали статус районних центрів. Відразу у шести (Головне, Затурці, Колки, Луків, Овадне, Цумань) створені ОТГ, що сприятиме їхньому відродженню;

3) якщо у 2015-2016 рр. не було створено жодної ОТГ, кількість населення якої перевищувала 10 тис. населення, то у 2017 р. було створено п'ять таких ОТГ, причому Любешівська ОТГ налічує майже 30 тис. населення, об'єднавши майже цілий район;

4) уперше створені дві ОТГ (Оваднівська і Городищенська), що об'єднали громади двох сусідніх районів;

5) розпочався процес приєднання до сформованих ОТГ суміжних територіальних громад: до Голобської, Зимнівської, Княгининівської, Павлівської, Поромівської, Вишнівської, Забродівської ОТГ приєдналося десять територіальних громад, що суттєво посилить спроможність зазначених ОТГ.

Зважаючи на зростаючу роль ОТГ у здійсненні публічного управління, суттєве збільшення повноважень та бюджетів, до перших виборів голів та депутатів значно зросла увага громадян. Явка виборців на Волині була досить високою, наприклад, у Смолигівській ОТГ вона склала 80 відсотків, у Велицькій ОТГ – близько 70 відсотків. Політичні партії прагнули провести в ОТГ більшу кількість своїх представників та перевірити власну електоральну підтримку. Лідери політичних партій з народними депутатами України по селах агітували за своїх кандидатів. Значною була увага до виборів у регіональних ЗМІ. У процесі передвиборної кампанії були застосовані й «чорні» технології, притаманні парламентським виборам.

Таким чином, вибори в ОТГ суттєво відрізнялися від попередніх місцевих виборчих кампаній (особливо у невеликих сільських радах). За своєю напругою, увагою, ресурсами вони, фак-

тично, зрівнялися з виборами до міських рад. Переконливим свідченням цього є кількісні показники на перших виборах, що відбулися 29 жовтня. За 19 портфелів голів ОТГ змагалися 68 претендентів, у середньому по 3,5 на один, найбільше у Любешівській ОТГ – 8. 422 депутатські мандати виборювали 2084 кандидати або 4,9 претендента на один мандат, найбільше у Любомльській міській ОТГ – 10,1. Щодо партій, то у цих виборах узяли участь 14. Найбільшу кількість кандидатів у депутати висунули УКРОП – 376 і ВО «Батьківщина» – 298. На посаду голів ОТГ переважна більшість претендентів 52 – самовисуванці. Ось така серйозна конкуренція, що з кожними виборами зростає, підтверджуючи вагомість ОТГ у місцевому самоврядуванні! Усе зазначене вище стало переконливим свідченням народження справді нового інституту місцевого самоврядування європейського зразка – ОТГ. Ці вибори також стали потужним мотиваційним прикладом для тих територіальних громад, які не наважувалися на об'єднаний процес або були в роздумах.

Разом з тим, у 2017 р. мали місце також негативні тенденції. Фактично без перспектив об'єднання залишилися міста Володимир-Волинський та Ковель. Певні сподівання все ще залишаються у Луцька та Нововолинська, однак вони доволі проблематичні, адже окрім географічних, економічних, історичних, соціальних чинників, втрутився політичний. Зокрема, через політичне втручання так і не вдалося у 2017 р. сформувати першу в Україні Луцьку міську ОТГ спільно з Прилуцькою сільською радою Ківерцівського району.

Суттєво гальмує децентралізаційну реформу відсутність окремих законів. Зокрема, так і залишився неприйнятим законопроект, що передбачає передачу земель поза населеними пунктами у розпорядження ОМС і законопроект щодо планування територій, а також проект закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», заветований Президентом України. У результаті й надалі служба в ОМС та в органах державної влади регулюється концептуально різними підходами. Суттєво ускладнює процес реформування відсутність закону «Про засади адміністративно-територіального устрою», який би законодавчо встановив чіткі параметри

нових адміністративно-територіальних одиниць – ОТГ, а також майбутніх районів. За умови прийняття зазначених законів процес об'єднання стане ще динамічнішим. Але найголовнішим здобутком 2017 р., на нашу думку, стало переважання позитивних настроїв щодо децентралізації у більшості волинян, що є головною передумовою успішності реформи, в якій людський чинник є визначальним.

4.2. Проблеми підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад Рівненщини

Розвиток України як заможної, міцної європейської держави неможливий без проведення реформ, у тому числі й адміністративних. У зв'язку з цим набуває особливого значення вдосконалення управління на місцевому і регіональному рівнях.

Схвалення 1 квітня 2014 р. розпорядженням Кабінету Міністрів України № 333-р Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади можна вважати першим дієвим кроком на шляху до досягнення основної мети України – стати рівноправним конкурентоспроможним партнером Європейського Союзу. Сьогодні на державному рівні здійснено низку заходів нормативно-правового, організаційно-методичного, інформаційного, фінансового характеру, що сприяють досягненню мети Концепції – визначенню напрямків, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних і доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян у всіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад.

Впровадження реформи з децентралізації, розширення повноважень об'єднаних територіальних громад (ОТГ) приводить до росту потреб у відповідному кадровому забезпеченні. Досвід ОТГ засвідчив, що успішність їх функціонування залежить від якісного управлінського апарату. Утворюючи територіальну громаду, необхідно бути чіткими у фінансових розрахунках та бачити стратегію

розвитку ОТГ. Перед громадами постають нові завдання, які раніше не були актуальними для ОМС.

Кожна об'єднана територіальна громада отримала, крім фінансових ресурсів, значну кількість повноважень. Основні з них:

- освіта (дошкільна, загальна середня: загальноосвітні навчальні заклади; навчально-виховні комплекси «дошкільний навчальний заклад – загальноосвітній навчальний заклад», «загальноосвітній навчальний заклад – дошкільний навчальний заклад»;

- позашкільна освіта;

- охорона здоров'я: первинна медико-санітарна, амбулаторно-поліклінічна допомога;

- соціальний захист і соціальне забезпечення;

- державні культурно-освітні та театральні-видовищні програми (сільські, селищні та міські палаци і будинки культури, клуби, центри дозвілля, інші клубні заклади та бібліотеки);

- школи естетичного виховання дітей, включаючи заклади та установи комунальної власності;

- фізичну культуру і спорт: утримання та навчально-тренувальна робота дитячо-юнацьких спортивних шкіл усіх типів (крім шкіл республіканського Автономної Республіки Крим і обласного значення), заходи з фізичної культури і спорту та фінансова підтримка місцевих осередків всеукраїнських громадських організацій фізкультурно-спортивної спрямованості і спортивних споруд місцевого значення.

Громади також стали відповідальними за економічний розвиток, залучення інвестицій, налагодження зовнішньоекономічної діяльності, здійснення повноважень у сфері будівництва, архітектури, житлово-комунального господарства, земельних відносин, екології та охорони природи, дбають про дорожню інфраструктуру, забезпечують надання адміністративних послуг, ведення військового обліку військовозобов'язаних і призовників, організацію роботи пожежно-рятувальної служби та служби цивільного захисту населення, охорону громадського порядку, законності, прав, свобод і законних інтересів громадян. Це ще не повний перелік основних повноважень об'єднаних територіальних громад. Тому зрозумілим стає той факт, що в ОТГ мають бути створені

відповідні відділи, що реалізовуватимуть ці повноваження. Повне передання зазначених повноважень має підвищити роль місцевого самоврядування в забезпеченні якості надання публічних послуг і розвитку громади.

Актуальність проблеми кадрового забезпечення ОТГ обумовлена ще й тим, що прагнення України до інтеграції у світові та європейські структури потребує не лише відповідного узгодження суспільно-політичних, правових і соціально-економічних засад, але й запровадження відповідних стандартів життя, в тому числі й у сфері організації та практичної реалізації місцевого самоврядування. Тому при організації цільової підготовки кадрів майбутніх керівників та спеціалістів місцевого самоврядування та самим органам цієї системи необхідно виходити з чітких принципів та положень ефективної, науково аргументованої муніципальної кадрової політики. Саме таку потрібно розробити у найближчий час, враховуючи той факт, що з 1 січня 2017 року в Україні функціонує на новій фінансовій основі, з новими повноваженнями та ресурсами, 366 об'єднаних територіальних громад [29]. 30 квітня 2017 року пройшли вибори ще в 47 ОТГ України [2]. Відтак в Україні наразі функціонує 413 ОТГ. На Рівненщині створено 25 громад, а перспективним планом передбачено 66. В цьому році на вибори іде ще 1 новостворена громада.

Історія становлення об'єднаних громад на Рівненщині розпочалась у 2015 році, коли на вибори пішло 5 громад (Бабинська, Бугринська, Клесівська, Миляцька, Підлозцівська). У 2016 році до них приєдналось ще 13 громад. Центральний офіс реформ при Міністерстві регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства за підтримки програми «U-LEAD з Європою» розробив методологію рейтингової оцінки роботи ОТГ. Результати (рейтинги громад) показано у табл. 4.4.

Із розрахунку на 1 мешканця середній показник надходжень власних доходів на 1 жителя 18-ти ОТГ області збільшився на 534 грн та склав 890 грн (в тому числі в 13-ти ОТГ, утворених у 2016 році, цей показник зріс у 3 рази та становить 861 грн, а 2-х ОТГ, утворених у 2015 році, – на 46% і становить 941 грн).



Таблиця 4.4.

Оцінка фінансової спроможності ОТГ Рівненської області
за I півріччя 2017 року

№	Назва ОТГ	Загальна характеристика		Показник 1		Показник 2		Показник 3		Загальний рейтинг
		Площа ОТГ, км ²	Чисельність населення на 01.01.2016 (тис. ос.)	Власні доходи на 1-го мешканця за 1 півріччя 2017 (грн на ос.)	Рейтинг	Рівень дотаційності бюджетів (питома вага базової/реверсної дотації у доходах)	Рейтинг	Питома вага видатків утримання ап. управління власних ресурсів	Рейтинг	
1	Клесівська	337.7	10.5	1384.3	108	0.0%	49	18.4%	114	73
2	Привільненська	68.0	3.0	1678.1	64	12,8%	164	18,5%	117	74
3	Рздивилівська	143.5	16.0	1131.2	168	8,3%	125	13,9%	44	109
4	Крупецька	180.1	5.8	1553.6	79	-9,9%	11	20,0%	143	114
5	Смизька	1923	7.8	1215.3	142	8,7%	128	14,5%	61	165
6	Бабинська	54.7	3.3	818.7	244	24.1%	264	24.1%	195	209
7	Млинівська	345.7	1.8.7	890.3	227	13,5%	173	20,2%	145	222
8	Острожецька	139.1	6.0	653.5	298	18.8%	221	16,3%	88	261
9	Підлозцівська	63.4	1.9	879.0	230	17.8%	210	36.1%	297	294
10	Боремельська	103.0	3.3	717.7	275	25.5%	273	26.7%	222	298
11	Козинська	181.4	7.6	665.0	295	27.0%	278	38.2%	308	320
12	Пісківська	113.5	2.8	378.9	350	45,0%	327	43,4%	337	334
13	Бугринська	90.2	4.3	397,8	314	29,4%	290	36,4%	300	338

та об'єднання територіальних громад

№	Назва ОТГ	Площа, км ²	Кількість населення, осіб	Кількість працівників	Відсоток працівників до населення	Кількість населення на 1 працівника	Кількість населення на 1 км ²	Кількість працівників на 1 км ²	Кількість населення на 1 працівника на 1 км ²
14	Деражненська	226.1	6.4	544.9	324	33.6%	304	40.0%	321
15	Локницька	264.3	5.2	345.8	354	45,9%	381	27.0%	225
16	Мирогощанська	114.6	7.0	520.8	328	32.0%	700	30.1%	257
17	Висоцька	240.5	4.6	622.2	300	26.3%	276	37.8%	307
18	Миляцька	426.4	6.4	523.2	327	31.9%	299	34.4%	288

Першим питанням, яке постає перед новою громадою, є створення апарату управління, визначення кількісного його складу. Проведений нами аналіз апаратів управління громад Рівненської області вказує на те, що кількість чиновників залежить від чисельності громади ($R=0,92$), а не від площі її території ($R=0,63$), що підтверджується графіками (рис. 4.2, рис. 4.3).

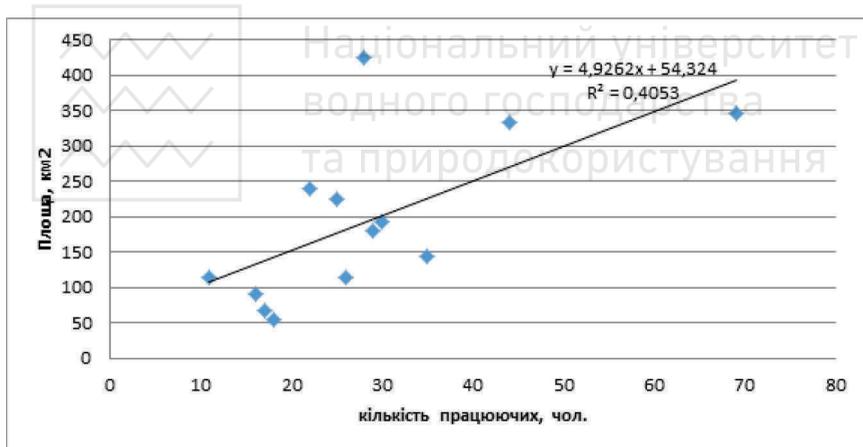


Рис. 4.2. Залежність між кількістю працюючих в апараті управління громади і площею території.

Найбільша штатна чисельність працівників виконавчого апарату затверджена Млинівською ОТГ – 107 осіб, найменша – Підлозцівською ОТГ – 13 осіб. Виходячи з розрахунку чисельності населення громад та чисельності службовців, можна зазначити, що найбільше навантаження на 1 службовця з надання послуг у Радивилівській ОТГ – 272 особи; найменше – у Козинській ОТГ –

107 осіб. За підсумками першого півріччя 2017 року найбільша питома вага видатків на утримання службовців ресурсів ОТГ (без урахування субвенцій) припадає на бюджет Пісківської ОТГ – 43%, найменша – на бюджет Радивилівської ОТГ – 13 %.

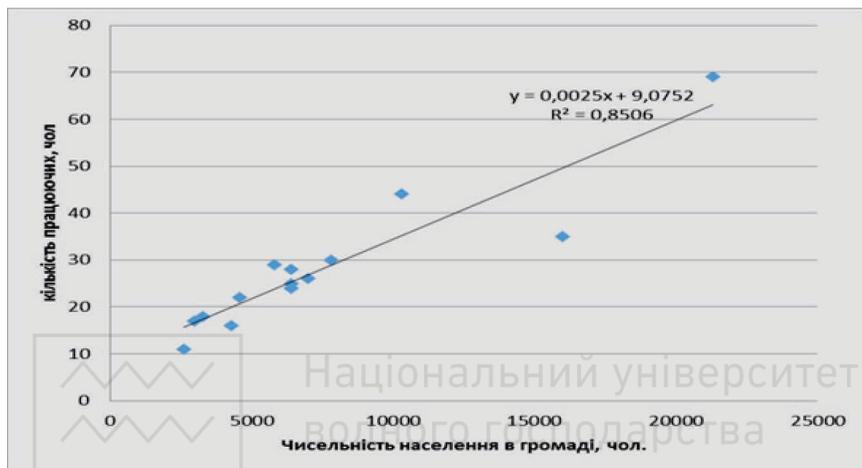


Рис. 4.3. Залежність між кількістю апарату управління і чисельністю населення в громаді.

Нами проаналізовано якісний склад управління новостворених ОТГ Рівненської області. У складі апарату 54% спеціалістів з вищою, 25,9% – базовою вищою освітою. Середній стаж роботи працівника – 17,7 років. Серед голів громад із вищою освітою – 94,5%. Найбільше серед керівників громад вчителів (33,3%) та юристів (16,6%). Керівники громад – досвідчені люди, їх стаж роботи більше 28 років. Серед старост вищу освіту мають тільки 54%. Старости мають аграрну освіту (23,3%), технічну (15,5%), педагогічну (12,2%). Кількісні характеристики відображають реальний стан у громадах. Серед новостворених громад тільки Млинівська та Радивилівська громади – центри районів, інші – сільські ради. Тому в склад апарату залучені наявні кадри громад. Тільки деякі громади на роботу запросили представників районних виконавчих структур.

На сьогодні можна виділити такі головні проблеми у системі підготовки кадрів для новостворених об'єднаних громад:

- відсутня системна підготовка для службовців ОМС об'єднаних територіальних громад;
- потрібні практико-орієнтовані тренінги для службовців органів місцевого самоврядування;
- доцільно створювати нові програми формування кадрового резерву для префектів та майбутніх службовців префектур.

Як на загальноукраїнському, так і на регіональному рівні гостро постає питання кадрового забезпечення роботи ОТГ з врахуванням збільшення повноважень. Кадри ОТГ формувались із працівників ОМС, які були на території новоствореної громади, та із запрошених осіб.

Рівненський відокремлений підрозділ «Центр розвитку місцевого самоврядування» відкритий у травні 2017 року. Створений Центр за підтримки Програми «U-LEAD з Європою», яка спільно фінансується Європейським Союзом та його державами-членами (Данією, Естонією, Німеччиною, Польщею та Швецією) і реалізується Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH та Шведським агентством з питань міжнародного співробітництва і розвитку (Sida).

З перших днів Центр розпочав активну роботу із новоствореними об'єднаними територіальними громадами. В Центрі працюють експерти з децентралізації, регіонального розвитку, фінансів, комунікації, просторового планування, надання адміністративних послуг.

Експертами Центру проведено аналіз роботи апарату управління ОТГ. На основі аналізу запропоновано ряд тренінгів, семінарів, які мають за мету навчити персонал громад активно реагувати на нові виклики, які стоять перед громадою. Ця робота надає можливість оперативно вирішувати питання, що постають при роботі в громадах. Зокрема, проведено семінари щодо розробки стратегії новоствореної громади, щодо написання проектів на отримання субвенції на розвиток інфраструктури та міжнародної технічної допомоги, щодо формування бюджету на наступний рік. Другою складовою роботи Центру є надання індивідуальних

консультацій, запрошення експертів національного рівня для роз'яснення суті запропонованих секторальних реформ. Важливою складовою для новостворених ОТГ є обмін досвідом, популяризація кращих практик громад, які працюють як в Україні, так і в Польщі, яка пройшла реформу децентралізації та успішно розвиває новостворені громади.

Важливою складовою підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування є навчання у вищих навчальних закладах. На сьогодні вузи готують фахівців для ОТГ в рамках спеціальності «Публічне управління та адміністрування» [4]. Доцільно було б запровадити спеціальні магістерські програми у рамках цієї спеціальності, які б враховували специфіку роботи об'єднаних громад, зокрема невелику кількість членів громади (5-8 тис. мешканців).

Доцільно розробити для спеціалістів ОТГ систему підвищення кваліфікації кадрів, підготувавши при цьому відповідні програми підвищення кваліфікації по основним напрямкам роботи громади.

Потребує також наукового супроводу створення структури апарату управління громадою, його кількісний склад.

Започаткована реформа децентралізації в державі, яка дає новий шанс новоствореним громадам, потребує реформування системи підготовки кадрів для органів місцевого самоврядування, адже існуюча не забезпечує підготовлений персонал для роботи у нових умовах.

Підвищення кваліфікації персоналу можна здійснювати оперативним шляхом, тобто надання точкових консультацій громадам, проведення семінарів-тренінгів з питань, які виникають перед відповідними службами громади, проведення навчальних поїздок для ознайомлення з кращими практиками роботи успішних громад. Тобто, на етапі створення ОТГ важливо продовжувати здійснювати консультаційний супровід громади, що в даний час виконують Центри розвитку місцевого самоврядування.

На перспективу потрібно започаткувати відповідні навчальні програми, для вирішення цього завдання необхідно активно включитись науковцям для розробки нових програм підготовки фахівців, зокрема магістерських програм, які нададуть можливість працівникам органів управління новостворених громад підвищити

свою кваліфікацію та отримати необхідні знання. Крім цього, не слід відмовлятися від системи підвищення кваліфікацій кадрів за допомогою семінарів, тренінгів, які дозволяють оперативно здійснювати навчання, надаючи саму свіжу інформацію для представників громади.

Список використаних джерел у четвертому розділі

1. 17 % громад об'єдналися, очікуємо, що наступний рік стане вирішальним у цьому процесі / Децентралізація влади. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/3802> (дата звернення 27.11.2017).

2. 30 квітня перші місцеві вибори пройдуть у 47 ОТГ [Електронний ресурс] / Сайт Асоціації міст України. – Режим доступу: <http://auc.org.ua/novyna/30-kvitnya-pershimiscevi-vyboru-proydu-t-u-47-otg>.

3. Адміністративно-територіальна реформа в Україні: політико-правові проблеми / І.О. Кресіна, А.А. Коваленко, К.М. Вітман та ін.; / за ред. І.О. Кресіної. – К.: Логос, 2009. – 480 с.

4. Баран М.П. Роль вищих навчальних закладів у системі підготовки кадрів для об'єднаних територіальних громад в умовах автономізації діяльності // Теорія та практика державного управління і місцевого самоврядування, 2017 – № 1.

5. Геннадій Зубко запропонував чотири варіанти зміни адміністративно-територіального устрою / Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального розвитку України. URL: <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/7057> (дата звернення 27.11.2017).

6. Децентралізація / Сайт Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального розвитку України. URL: <http://decentralization.gov.ua/gromada> (дата звернення 27.11.2017).

7. Деякі питання реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 22.09.2016 р. № 688-р. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249350402> (дата звернення: 04.10.2016 р.).

8. Див.: Волощук А. Попри тиск з боку голови РДА, маневиччани проголосували за створення об'єднаної громади // Волинські новини. – 2017. – 2 берез. – С. 5; Корецька А. Голова Маневичької РДА й надалі «розвалює» реформу Президента // Волинські новини. – 2017. – 9 берез. –

С. 5; Корецька А. Голова Маневицької РДА через підлеглих налаштує вусякраяни проти адмінреформи // Волинські новини. – 2017. – 23 берез. – С. 5.

9. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – 11 квіт. – С. 13.

10. Малиновський В.Я. Концептуальні засади трансформації територіальної організації влади України: регіональний та місцевий рівні: дис. ... д-ра політ. наук: 23.00.02 / Волинський нац. ун-т. – Луцьк, 2011. – 445 с.

11. Мінрегіон: рейтинг областей щодо формування ОТГ (індикатор 2) /Децентралізація влади. URL: http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_11_ua#main-info (дата звернення 27.11.2017).

12. Мінрегіон: рейтинг областей щодо формування ОТГ / Децентралізація влади. URL: <http://pec-kor.com.ua/news/reforms/175-na-dvi-skhodynky-vhoru-pidnialasia-sumshchyna.html> (дата звернення 27.11.2017).

13. Міста та громади в адміністративно-територіальній реформі в Україні. Міжнародний досвід та практичні пропозиції / Асоц. міст України та громад, Нім. бюро техніч. співробітництва. – К.: [б. в.], 2008. – 136 с. – С. 86.

14. Нагребецька І. Політика реформи чи реформа без політики? // Урядовий кур'єр. – 2006. – 2 черв. – С. 6.

15. Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад: Закон України від 09.02.2017 р. № 1851 // Урядовий кур'єр. – 2017. – 8 квіт. – С. 9.

16. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 09.02.2017 р. № 1848 // Урядовий кур'єр. – 2017. – 15 берез. – С. 9-10.

17. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів: Закон України від 14.03.2017 р. № 1923 // Урядовий кур'єр. – 2017. – 9 черв. – С. 10.

18. Про внесення змін до перспективного плану формування територій громад Волинської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 21.06. 2017 р. № 422-р // Урядовий кур'єр. – 2017. – 30 черв. – С. 12.

19. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 08.04.2015 р. № 214 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 6 трав. – С. 9.

20. Про затвердження перспективного плану формування територій громад Волинської області: розпорядження Кабінету Міністрів України від 23.09.2015 р. № 993-р // Урядовий кур'єр. – 2015. – 1 жовт. – С. 5.

21. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.06.2014 р. № 591-р // Урядовий кур'єр. – 2014. – 23 лип. – С. 11.

22. Про першочергові заходи з розвитку місцевого самоврядування на 2017 рік: Указ Президента України від 07.12.2016 р. № 545 // Урядовий кур'єр. – 2016. – 9 груд. – С. 4.

23. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015 // Урядовий кур'єр. – 2015. – 15 січ. – С. 8.

24. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [Електронний ресурс] / Верховна Рада України: офіційний веб-портал. – Режим доступу: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

25. Розподіл у 2016 році субвенції з державного бюджету місцевим бюджетам на формування інфраструктури об'єднаних територіальних громад: постанова Кабінету Міністрів України від 16 берез. 2016 р. № 200 // Урядовий кур'єр. – 2016. – 24 берез. – С. 1011.

26. Світличний О.О., Плотницький С.В. Основи геоінформатики: навч. посіб. – Суми: Унів. книга, 2006. – 295 с.

27. Строй В. «Жодного дня без реформи самоврядувань!..» // Віче. – 2007. – № 11. – С. 63.

28. Ткачук А., Майдан О. Адміністративна реформа в Данії та Латвії: корисний досвід для України. – К.: АДЕФ-Україна, 2006. – 56 с.

29. ЦВК оновила карту об'єднаних територіальних громад [Електронний ресурс] / Сайт Асоціації міст України. – Режим доступу: <https://www.auc.org.ua/novyna/cvk-onovylakartu-obyednanyh-terytorialnyh-gromad>.



ВИСНОВКИ

В сучасних умовах роль держави в регулюванні процесів економічного характеру повинна базуватись на принципах доцільності та раціональності функціонування в системі глобальних інститутів. Однак діяльність органів державного управління України в системі глобальних інститутів координації суспільно-економічних процесів є в певній мірі досить фрагментарною. За роки незалежності в системі державного управління України не сформовано усталеної системи взаємодії уряду з такими глобальними утвореннями, як Організація Об'єднаних Націй, яка містить в своїй структурі Світову торгову організацію, Світовий Банк, та інші релевантні до економічного розвитку підрозділи, які функціонують на засадах наддержавної координації колегіального характеру. А тому подальший розвиток цієї проблематики в напрямку обґрунтування дієвих підходів інтеграції системи органів державного управління України до вказаних інституційних утворень має значний інтерес та практичну цінність з огляду на новітні суспільно-економічні процеси в Україні.

Нині в умовах періодичного відновлення світової економічної кризи і поглиблення кризових процесів в українському суспільстві на порядок денний постає питання перегляду ролі і функцій держави. Процеси дезінтеграції політико-управлінських відносин, некерованість соціально-економічними процесами та необхідність вироблення загальнонаціональної стратегії виходу з кризи змушує по-новому осмислити роль і функції держави. Очевидно, що настав час відмовитись від неоліберальних поглядів на роль держави. На сучасному етапі трансформації українського суспільства пріоритетним напрямом повинні бути завдання посилення ролі держави в регулюванні соціально-економічних процесів, зокрема у формуванні структур суспільних (неекономічних) відносин, які б могли забезпечити соціальну ефективність ринку.

Для успішної імплементації політики Європейського Союзу у сферу трансформації державної служби в Україні на рівні асоціацій та міжнародних донорських організацій необхідне виконання наступних завдань: визначити пріоритетність координації робіт по

розробці технічних рішень для управління; допомагати в організації навчання персоналу органів місцевого самоврядування щодо здійснення електронного урядування та обмін досвідом між такими органами; постійно стежити за якістю веб-сайтів органів місцевого самоврядування; щорічно визначати і заохочувати кращі інновації в цій сфері; проводити підтримку розвитку електронного урядування державними органами та донорськими організаціями.

Професійне навчання посадових осіб місцевого самоврядування має свою специфіку порівняно з організацією навчання державних службовців.

По-перше, організація роботи посадових осіб місцевого самоврядування відбувається відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

По-друге, це децентралізація кадрових структур, які замкнуті на рівні села, селища, міста, району, області.

По-третє, в Україні посади працівників органів місцевого самоврядування поділяються на виборні та на «постійні» посади, а також ті, які не підпадають під дію Закону України «Про місцеve самоврядування» (технічні працівники та обслуговуючий персонал). Тому різниця набуття посади та проходження служби в органах місцевого самоврядування унеможливорює створення стандартної системи організації професійного навчання.

По-четверте, служба в органах місцевого самоврядування залежить від чотирирічної циклічності (від виборів до виборів). Цей фактор створює деякі проблеми, що стосуються стабільності, послідовності, якості в реалізації кадрової політики на регіональному та місцевому рівнях.

Однією з головних задач державного управління є реформа децентралізації, складовою частиною якої є об'єднання територіальних громад. Реалізація цих заходів реформування системи державного управління несе в собі цілу низку потенційних ризиків, основними з яких є такі:

– можлива пасивність голів органів місцевого самоврядування, а в окремих випадках відвертий супротив, що могло призвести до затягування реформи на невизначений період чи її блокування взагалі;



– незацікавленість у реформуванні керівників районної ланки управління у зв'язку з побоюванням втрати повноважень та ресурсів, які в результаті реформування мають бути передані на базовий рівень;

– брак кваліфікованих спеціалістів у малих територіальних громадах, спроможних прорахувати оптимальні варіанти об'єднання;

– недотримання окремими органами місцевого самоврядування параметрів формування спроможних об'єднаних територіальних громад, що не дасть можливості досягти поставленої мети та негативно впливатиме на загальний хід реформування базового рівня адміністративно-територіального устрою. Це, у свою чергу, перешкоджатиме проведенню наступного етапу реформування – укрупненню районів.

Суттєво гальмує децентралізаційну реформу відсутність окремих законів. Зокрема, так і залишився не прийнятим законопроект, що передбачає передачу земель поза населеними пунктами у розпорядження органів місцевого самоврядування і законопроект щодо планування територій, а також проект закону «Про службу в органах місцевого самоврядування», заветований Президентом України. У результаті, й надалі служба в органах місцевого самоврядування та в органах державної влади регулюється концептуально різними підходами. Суттєво ускладнює процес реформування відсутність закону «Про засади адміністративно-територіального устрою», який би законодавчо встановив чіткі параметри нових адміністративно-територіальних одиниць – об'єднаних територіальних громад, а також майбутніх районів. За умови прийняття зазначених законів процес об'єднання стане ще динамічнішим. Але найголовнішим здобутком 2017 р., на нашу думку, стало переважання позитивних настроїв щодо децентралізації у більшості громадян, що є головною передумовою успішності реформи, в якій людський чинник є визначальним.



Національний університет
водного господарства
та природокористування

Наукове видання

**НАУКОВІ ОСНОВИ
ТА ІМПЛЕМЕНТАЦІЯ СВІТОВИХ ПРАКТИК
МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ
ТА ОБ'ЄДНАННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД**

(під загальною редакцією проф. Сазонця І.Л.)



Національний університет
водного господарства

Технічний редактор
Віталій Власюк



Національний університет
водного господарства
та природокористування



Національний університет
водного господарства
та природокористування

Підписано до друку 29.12.2017 р. Формат 60x84 1/16.

Папір офсетний. Гарнітура "PT Serif". Друк офсет.

Ум. друк. арк. 12,56. Наклад 100 пр. Зам. 84.

Видавництво "Волинські обереги".

33028 м. Рівне, вул. 16 Липня, 38; тел./факс: (0362) 62-03-97;

e-mail: oberegi97@ukr.net

Свідоцтво про внесення до Державного реєстру суб'єкта видавничої справи

ДК № 270 від 07.12.2000 р.

Надруковано в друкарні видавництва "Волинські обереги".