Інститут підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН

Колективна монографія

За наукової редакції
докторів наук з державного управління
Р. В. Войтович та П. В. Ворони

2018

УДК 016+351

Рекомендовано до друку Вченою радою Інституту підготовки кадрів Державної служби зайнятості *(протокол № 7 (135) від 27 червня 2018 року)*

Авторський коллектив: *Р. В. Войтович, П. В. Ворона, Н. Г. Діденко, К. В. Дубич, М. І. Лахижа, І. П. Лопушинський, В. П. Писаренко, О. В. Радченко, С. Б. Єгоричева, Н. В. Фоміцька, Л. В. Бобрицький, О. В. Боков, В. О. Зозуля, О. М. Ковбаско, В. М. Марковець, К. С.Міщенко, Я. В.Мельник, М. В.Пахомова, Н. О. Серьогіна, О. В. Шкуропат, С. М.Задорожний, Р. С. Радецький, О.В. Балибіна, А. О. Боровик, С. С. Гринчишин, О. М. Колодій, М. З. Масик, І. Ф. Лисаківська, А. С. Ропан, А. В. Турчак, Л. І. Івлева.*

Рецензенти:

К. О. Ващенко *– д. політ. н., голова Національного агентства України з питань державної служби;*

Ю. О. Куц *– д.держ.упр., професор, завідувач кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарРІ НАДУ при Президентові України;*

Ю. П. Шаров *– д. держ. упр., професор, завідувач кафедри менеджменту та управління проектами ДРІДУ НАДУ при Президентові України, заслужений діяч науки і техніки України.*

Публічне управління в умовах інституційних змін **:** колективна монографія / За наук. редакції д. держ. упр. Р. В. Войтович та П.В. Ворони – Київ, 2018. – 475 с.

Анотація. У колективній монографії авторами розглянуто сучасний стан та теоретико-методологічні основи публічного управління в умовах інституційних змін, що відбуваються взв'язку з процесом його реформування та євроінтеграції. Акцентовано увагу на впливі глобалізаційних процесів на становлення належного врядування в Україні; процесах децентралізації і євроінтеграції, становлення електронної демократії та врядування. Окремо приділено увагу проблематиці розвитку місцевого самоврядування, боротьбі з проявами корупцієї в органах публічної влади та зміцнення системи націо-нальної безпеки.

Для службовців органів державної влади та місцевого самоврядування, науковців, освітян, здобувачів наукових ступенів та всіх, хто цікавиться питаннями реформування публічної влади, розвитку й зміцнення української державності.

УДК 016+351

ISBN 978-617-649-050-0

2018

ЗМІСТ

ПЕРЕДМОВА 6

Розділ І. ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА СТАНОВЛЕННЯ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ 11

1.1. Глобальна інтеграція як нова форма суспільного розвитку 11

1.2. Філософсько-методологічний аналіз становлення ідеї європейської інтеграці 24

1.3. «Розширення проти інтеграції» як засіб здійснення глобальної інтеграції 30

1.4. Актуальні тренди публічного управління: Україна та світ 37

1.5. Особливості інституційної організації публічного управління України в умовах євроінтеграції 47

1.6. Методи, механізми, інструменти та технології публічного управління й адміністрування в сучасних умовах 53

1.7. Вплив євроінтеграційних процесів на соціальну політику держави 60

1.8. Протиріччя нормативно-правового супровіду процесу реформ в Україн 68

1.9. Політична культура в умовах глобалізаційних викликів 79

Література до розділу І 83

Розділ ІІ. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ 89

2.1. Правові засади становлення місцевого самоврядування в Україні та реформа децентралізації 89

2.1.1. Еволюція правових засад розвитку місцевого самоврядування в Україні 89

2.1.2. Відповідність розвитку місцевого самоврядування в Україні Європейській хартії місцевого самоврядування 99

2.1.3. Реформа місцевого самоврядування – процеси децентралізації 103

2.2. Генезис становлення адміністративно-територіального устрою в Україні 108

2.3. Проблематика процесу створення об’єднаних територіальних громад 119

2.4. Проблематика становлення інституту старости в системі влади об'єднаних територіальних громад 127
2.5. Міжмуніципальна співпраця територіальних громад 141
2.6. Реформування інституту місцевих виборів як механізм модернізації системи місцевого самоврядування 154
2.7. Розвиток безпосередньої демократії на місцевому рівні 162
2.8. Бюджет участі як інструмент демократизації бюджетного процесу 171
2.9. Сучасні тенденції контролінгу в системі органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування 187
Література до розділу II 193

Розділ III. ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ 201
3.1. Перспективи електронного врядування в Україні 201
3.2. Електронних документообіг в органах публічної влади 207
3.3. Діяльність НАЗК та електронне декларування як напрям антикорупційної політики держави 214
3.4. Використання соціальних мереж у діяльності публічної влади 219
3.5. Становлення інституту електронної петиції, як форми прямої демократії 228
3.6. Зарубіжний досвід електронної демократії та можливість його адаптації в Україні 235
Література до розділу III 241

Розділ IV. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ 247
4.1. Проблематика діяльності військово-цивільних адміністрацій на прилеглих до окупованих РФ територіях України 247
4.2. Особливості державної політики протидії корупції в Україні 260
4.3. Конфлікт інтересів як корупційний ризик для публічної влади 265
4.4. Державна та регіональна політика у сфері національної безпеки і оборони України: механізми законодавчого врегулювання 268
4.5. Політична корупція як загроза національній безпеці 274
4.5.1 Корупція: типологія, структура та наслідки 275
4.5.2 Фактори корупції 279
4.6. Зарубіжний досвід боротьби з політичною корупцією: *Ізраїль* 284

4.7. Механізми забезпечення політики інформаційної безпеки як складової державної безпеки України 290
4.8. Антикорупційна політика у сфері земельних відносин 296
Література до розділу IV 302

Розділ V. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ ТА СЛУЖБИ В ОРГАНАХ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 310
5.1. Поняття «публічна служба» в теорії публічного управління та сучасні тенденції її розвитку 310
5.2. Сучасні вимоги до роботи державного службовця 323
5.3. Особливості служби в органах місцевого самоврядування 337
5.4. Алгоритм відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування 353
5.5. Європейські стандарти надання адміністративних послуг 362
5.6. Адаптація зарубіжного досвіду публічної служби до українських реалій 373
Література до розділу V 381

Розділ VI. КОМУНІКАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ 388
6.1. Теоретико-методологічні засади інформаційно-комунікативної діяльності в публічному управлінні та адмініструванні 388
6.2. Кризові комунікації у політичний та парламентській діяльності 410
6.3. Ефективність діалогу та партнерські відносини органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства 418
6.4. Інформаційно-комунікативна діяльність в публічному адмініструванні у період реформ в умовах євроінтеграції 436
6.5 Вітчизняний та зарубіжний досвід підготовки кадрів для системи публічного управління та адміністрування 447
Література до розділу VI 464

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ МОНОГРАФІЇ 472

ПЕРЕДМОВА

Глобалізація як бурхливий процес формування загальносвітового фінансово-інформаційного простору підвищує вимоги до компетентності державного управління, а саме до ефективності діяльності державно-управлінського персоналу, яка має відповідати рівню суспільного розвитку. Процеси глобалізації приводять до радикальної зміни позицій національних держав. Відповідно до цього, все більшу частину своїх функцій вони передають по горизонталі (глобальним міждержавним та міжнародним об'єднанням) та по вертикалі (територіальним, регіональним та муніципальним органам). У зв'язку з цим, виникає питання, чи не приведе це до зникнення у майбутньому цих загальнодержавних інституцій, які набудуть статусу наднаціональних глобальних владних органів, поступово перетворюючись у елементи всесвітньої федерації. Результатом запровадження таких соціально-глобалістичних тенденцій стане чітко структуроване співтовариство народів, тісно взаємопов'язаних економічними та політичними узами.

Це свідчить про те, що глобалізація, долаючи межі між внутрішньою та зовнішньою політикою, призводить до якісної переміни змісту та структури міжнародних політичних відносин. Спостерігаючи за подіями, які відбулися 11 вересня 2001 року у США, можна цілком сказати, що навіть війна сьогодні як засіб досягнення політичної мети втрачає свій зміст. Це ще раз підкреслило хибність положення, сформульованого *З. Бжезинським* ще на початку 80-х років щодо ролі "США як безумовного лідера та конструктора нового світового порядку …завдяки американській технологічній пріоритетності та глобальній військовій присутності, вона знаходиться в центрі взаємозалежного всесвіту", відповідно до якого так зване "американське переважання породжує новий міжнародний порядок. То ж зразу ж виникає питання про доцільність необхідності такої універсальної держави в постіндустріальну епоху. Відповісти на це питання досить легко, якщо навести положення *А. Тойнбі*, який вважав, що "універсальна держава виникає для того, щоб зупинити війни, замінити кровопролиття кооперацією". Це, в свою чергу, пояснює причини створення світових зверх-держав. Але чи насправді хоча б одна така зверхдержава зупинила війну. Історія від свого початку таких прикладів не має.

У контексті переосмислення ролі та функцій держави в сучасних процесах глобалізації слід також враховувати й характер функціонування її в перехідних умовах. Адже криза політичної влади, яка

сьогодні все частіше спостерігається у світі, схожа на так званий "політичний мавзолей", технології з прийняття політичних рішень, які не відповідають потребам сучасності, що спричиняє безсилля політичної влади, неспроможної зрозуміти тенденції та перспективи сучасних соціальних перемін. У таких умовах держава має посилювати, а не послаблювати урядову регламентацію, як це сталося (надавши повну свободу для боротьби політичних партій та рухів очолюваних недалекобачливими лідерами). Адже закономірно кризова ситуація має сприяти збільшенню урядової регламентації, а не навпаки.

Відзначимо, що типи економічних та державно-управлінських систем та форм ідеології постійно коливаються між полюсами тоталітаризму та «зовсім вільними режимами». Це акуалізує необхідність розглядати дві форми держави, а саме «ефективну» та «кризову». У «Звіті про світовий розвиток» ефективна держава розглядається як «життєво необхідна для надання товарів та послуг, а також для створення правил та інститутів, які б дозволяли ринкам розквітати, а людям вести більш здорове та щасливе життя, без якого неможливий стійкий як економічний, так і соціальний розвиток… Кризова держава – це держава, що не здатна ефективно вирішувати завдання, які перед нею постають і відповідно сприяє поглибленню кризи».

Сьогодні надзвичайно актуально постає питання про персоніфікацію держави, тобто хто її очолює і здійснює її функції? Якщо це представники старого устрою, то посилення ролі держави поглиблює процеси занепаду системи управління, а якщо на чолі державної влади будуть люди нового покоління, які керуються загальнодержавними інтересами, відповідно стратегічно мислячі, високопрофесійні, то роль такої держави зростатиме. Це, на нашу думку, є основною умовою формування нового порядку, який базується на співробітництві та стратегічному партнерстві локальних цивілізацій у вирішенні глобальних завдань, які виникають у державному управлінні. Тому проблема, яка виникає сьогодні, пов'язується переважно з відсутністю лідера загальнонаціонального масштабу, здатного в умовах системної кризи влади сформувати власні політичні переконання, виробити ефективну програму виходу з неї.

Відповідно до цього, надзвичайно важливо, щоб у контексті глобалізаційних процесів були чітко визначені цілі та функції держави, механізми державного впливу на економічні та соціальні процеси, визначено стратегію і тактику розвитку держави. Це стане певною перешкодою на шляху повернення до тоталітаризму. Відповідно до цього має бути розроблена Програма стратегічного розвитку України в умовах глобалізації, основними пріоритетами якої мають стати: пошук

оптимального варіанту державного управління в умовах глобалізації, законодавче регулювання економічного та соціального розвитку України, гудзик обґрунтування стратегії розвитку, шляхи ефективного використання державного сектору, форми діалогічності спілкування влади та народу, збереження національних традицій в управлінні суспільними процесами, механізми управління глобалізаційними процесами.

Глобалізація як об'єктивна необхідність суспільного розвитку є явищем украй суперечливим, а саме − створює проблему зіткнення вітчизняних реалій суспільного розвитку із глобальними тенденціями розвинених суспільств, що в кінцевому результаті не забезпечує бажаного інтеграційного ефекту. У цьому контексті доцільно відзначити, що не слід очікувати на ефективність здійснюваних реформ, якщо формування ефективної національної системи державного управління, головним пріоритетом якої є реалізація національних інтересів не є можливим. Тому сьогодні Україна практично не може вписатися в загальнокласифікаційні схеми прогресу через свою нездатність повторити чужий досвід та можливість поділитися власним, оскільки сьогодні вона являє собою суспільство проміжної цивілізації. Усе більше спостерігається прискорення темпів соціальної мобільності, бюрократ-тизації та урбанізації, що веде його до відкритості, раціональності, вибірковості та індивідуалізму на противагу його традиційній моделі.

Отже, в умовах глобалізації суспільство, яке знаходиться в стані модернізації, постійно нарощує відкритість, яка забезпечується сукупністю так званих внутрішньоелітних процесів (поглядів, цінностей, орієнтацій самого суспільства). У цьому контексті важливу роль відіграє ідеологія як принцип функціонування суспільства, яку інколи досить часто заміняє традиція як межа інновації та легітимності влади. Доцільно відзначити, що легітимність влади в Україні носить ідеократичний характер, оскільки в основі будь-якого традиційного суспільства лежить орієнтація на цінності, а не на практичні цілі і здійснюється не шляхом вільного волевиявлення, а «зверху» – звідси проблема формування нової національної ідеї, здатної консолідувати суспільство, а відповідно − і ефективної інтегративної ідеології, яка б відображала інтереси всіх прошарків суспільства.

Таким чином, концепція модернізації суспільства без врахування національної специфіки породжує «безінноваційну політику» та відповідну відсутність лідерів «стратегічного типу». Це безпосередньо вказує на те, що стратегія розвитку суспільства в умовах глобалізації вимагає запровадження інноваційної політики держави в усіх її сферах.

У свою чергу, також необхідно виділити основні моменти, які заважають сьогодні здійснювати процеси глобалізації в Україні. До яких, на нашу думку, доцільно віднести: технологічне відставання; слабку мобілізаційну активність соціальних прошарків; збільшення межі між елітою та масами; відсутність громадського контролю, корупцію державного апарату, залежність від більш могутніших держав, безальтернативність стратегічного розвитку; утримання від професійної мобілізації, досить часте домінування приватних інтересів над публічними; тісне переплетення власності та влади; нездатність досягнення компромісу та згоди в політичній сфері; трансформація політичних партій; механізми артикуляції та агрегації інтересів у контексті досягнення приватних інтересів, як способу отримання влади.

Отже, сьогодні відомо, що вирішити глобальні проблеми сучасності самостійно практично не можливо, для цього потрібне ефективне співробітництво в загальносвітовому масштабі. Це передбачає появу нових владних структур, які здіймаються над державними. Слід також відзначити, що саме фінансова глобалізація породила наднаціональну державу. Такий глобалізаційний режим вдалося здолати лише офшорним державам, завдяки лідерству їх фінансової номенклатури, які зберегли свій державний суверенітет та національну незалежність. Це ще раз підтверджує, що глобальні проблеми породжені рядом суперечностей суспільного розвитку, а саме − соціально-економічною нерівномірністю розвитку країн, регіонів, що потребують участі міжнародних організацій.

Інформаційно-комунікативною складовою процесів глобалізації виступає інтернетизація. Бурхливий розвиток Інтернету створює глобальне світове співтовариство, яке має можливість чітко усвідомити фундаментальні нерівності між народами, а також веде до підриву соціальних стандартів, які забезпечують абсолютну умовність існування національних кордонів.

У межах даного аналізу нами виокремлено позитивні та негативні моменти, які впливають на роль та функції держави в умовах глобалізації. І на жаль, негативних моментів виявилося значно більше. Це ще раз підтверджує те, що на сучасному етапі розвитку та функціонування світової держави питання ефективності впливу глобалізації на системи державного управління є надзвичайно суперечливим. Адже достатньо навести позицію, якої дотримується ряд науковців та політиків щодо створення можливостей для України уникнути процесів глобалізації. На підтвердження цього є висунення низки гасел типу «скажімо «ні» імперіалістичній глобалізації».

Справедливим буде відзначити, що сьогодні все частіше ми відчуваємо деякі деструктивні прояви глобалізації. Так, зокрема, глобальні процеси об'єктивно розгортаються нерівномірно, що безумовно спричиняє загрозу світовій економічній системі, несправедливому розподілу суспільних благ між суб'єктами нового світового простору. Зменшується влада національного уряду, держава, в цілому, як сукупність органів стає зовсім не обов'язковою, відповідно − все менше уряди мають можливостей управляти своїми корпораціями. Міжнародні ЗМІ не в змозі популяризувати певну ідеологему суспільного розвитку, що породжує відсутність чіткої стратегії розвитку суспільства в умовах глобалізації, приводить до непередбачуваності деяких процесів, їх хаотичності розгортання. Усе більше з'являється можливостей для уникнення влади від громадського контролю, оскільки національні уряди тоді несуть відповідальність перед своїм населенням, відповідно до цього можливості влади зменшуються, порушуються права народів на самостійний розвиток.

Отже, така «бездумна» інтеграція із Заходом призведе до втрати національної культури, створить умови загрози національній ідентичності, національному відродженню. Як відомо, в умовах такої всезагальної інтеграції світ втрачає альтернативу вибору та відчуття громадянської відповідальності. У кінцевому випадку − на майбутнє. Це може спричинити утворення так званих соціальних груп, які б утворювали протидію процесам глобалізації, а також створення всезагальної стандартизації розвитку та функціонування систем державного управління.

Згідно з цим, сьогодні все більший сумнів виникає стосовно того, що глобалізація у її позитивному значенні може запобігти тенденції світової термоядерної війни та забезпечити мир для всіх народів, здолати розрив на рівні соціально-економічного розвитку між вже достатньо розвиненими державами та тими, хто перебуває на початковому етапі.

Це все вказує на те, що глобальні проблеми сучасності є породженням передусім суперечностей суспільного розвитку, а саме − масштабів впливу діяльності людини на оточуючу дійсність та нерівномірністю соціально-економічного та науково-технічного розвитку країн та регіонів. Відповідно − вони є комплексними та всеосяжними, тобто тісно взаємопов'язані з регіональними та національно-державними. Тому ефективна стратегія вирішення глобальних проблем виводить суспільства на нові рубежі міжцивілізаційного розвитку, перш за все − на рівень усвідомлення необхідності об'єднання зусиль всіх народів та держав.

Розділ І. ВПЛИВ ГЛОБАЛІЗАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА СТАНОВЛЕННЯ НАЛЕЖНОГО ВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

1.1. Глобальна інтеграція як нова форма суспільного розвитку

Усі тенденції суспільного розвитку сьогодні свідчать про виникнення такої форми суспільного розвитку, як глобальна інтеграція. Саме вона виступає основним критерієм та принципом розвитку сучасного світу, а відповідно до цього й інституційним механізмом забезпечення його функціонування. Глобальна інтеграція визначає закономірності розвитку сучасного світу, оскільки під її впливом змінюється глобальна структура світоустрою, з'являються нові інтегративні структури, які забезпечують інтенсифікацію розвитку людства в цілому.

Основною тенденцією сучасного типу суспільного історичного розвитку, який відповідає умовам глобалізації, є об'єднання окремих країн, регіонів та континентів у нову загальнопланетарну реальність. Виходячи з цього, увесь світ розглядається як "глобальна загальнолюдська реальність, яка базується на збереженні спадкоємності цивілізаційного розвитку, шляхом постійного здійснення унікально-одиничного, регіонально-особливого при безпосередньому породженні цивілізацією багатоманітних, суперечливих диференцій, відмін-ностей, за умов їх протистояння, в яких гинули окремі цивілізаційні форми і водночас виживали цілі цивілізації" [69]. Глобальна інтеграція забезпечує форму єдності та цілісності сучасного людства, завдяки чому, різні прагнення та інтереси держав можуть привести до глобальної єдності світу. Основу такої єдності закономірно становить солідарність як "свідома, внутрішня духовно-моральнісна та соціальна організація, яка забезпечує всезагальну спільність людства" [69]. Це свідчить про те, що глобальна інтеграція є необхідною суспільно-історичною умовою не лише розвитку сучасного світу, але й спасіння людства в цілому. Проте, глобальна інтеграція як будь-яка інша соціальна конструкція може за певних умов мати як позитивний, так і негативний характер впливу.

Більшість держав сьогодні постає перед необхідністю дати відповідь на запитання: в чому сутність глобальної інтеграції, яка її основна мета, в чому її конкретні переваги для розвитку сучасного світу, і що це дасть для розвитку окремої національної держави, з якими державами необхідно інтегруватись аби досягнути бажаного результату, яких форм набуває глобальна інтеграція у сучасному світі, які основні засоби здійснення глобальної інтеграції мають застосовуватись, на яких принципах та умовах має здійснюватись глобальна інтеграція?

Глобальна форма інтеграції на відміну від усіх інших історичних форм інтеграції, які їй передували, має тотальний характер. Більше того, можна навіть сказати, що глобальна інтеграція є еволюційно видозмінена модель інтеграції, яка включає всі історичні форми. На сьогодні світ знає такі дві історичні форми інтеграції: 1) інтеграція за допомогою сили, яка

здійснювалась із доісторичних часів першими завойовницькими походами (окрема держава за допомогою сили приєднує до себе інші держави (імперія)); 2) добровільна інтеграція (об'єднання держав на основі реалізації спільних інтересів та потреб). За своїми масштабами, територіальними вимірами та формами впливу ці дві форми інтеграції не мали такого поширення, які має сучасна глобальна інтеграція. Ці дві історичні форми інтеграції сьогодні характеризують сучасну форму інтеграції – глобальну. Слід відзначити, що людство завжди змушене було вирішувати проблему досягнення єдності, за увиразнення багатоманітностей в умовах глобалізації проблему вирішити стало значно простіше.

Передумовою виникнення глобальної інтеграції є основні засоби обміну знаннями, цінностями розвитку в умовах інформаційного суспільства. Саме останнє привносить Інтернет як основний засіб забезпечення взаємообміну такими знаннями та цінностями в режимі он-лайн у межах глобального простору. Слід також відзначити, що характерною ознакою глобальної форми інтеграції на відміну від усіх попередніх є реалізація утилітарного інтересу – ідея вигоди та матеріального благополуччя, де людина, держава перетворюються на інструмент реалізації окремих цілей, які є основою функціонування та довготривалості відповідного глобального об'єднання. На думку *Ф.Фукуями*, "перетворення національно-державних корпорацій у транснаціональні в першу чергу, вимагають одноманітного політичного та правового простору для того, щоб забезпечити безпеку капіталу" [80]. Таким чином, вчений розглядає глобалізаційну інтеграцію як "логічний результат нового європейського ліберального проекту, в основі якого лежить сциєнтистська парадигма європейської культури Нового часу, яка найбільш рельєфно проявила себе в кінці XX ст." [80].

На думку *А.Е.Куліджанішвілі*, "основною характеристикою процесу глобалізації, що відбувається в сучасному світі, є екстраполяція ліберально-демократичних цінностей на всі регіони без винятку. Це значить, що політичні, економічні, правові і т.ін. системи всіх країн світу стають ідентичними і взаємозалежність держав досягає небувалих масштабів. До цього часу народи та культури ніколи не були такі залежні один від одного. Проблеми, що виникають у будь-якій точці світу, миттєво відображаються на всьому світі. Процес глобалізації та гомогенізації приводить до створення єдиного світового співтовариства, в якому формуються єдині норми, інститути та культурні цінності" [87]. Такий підхід ученого найбільшою мірою характеризує неминучість та об'єктивність приходу глобальної інтеграції з її новою системою форм соціальної організації та самоорганізації, з її перевагами та ймовірними ризиками.

На думку *Ю.В.Яковця*, глобальна інтеграція є необхідною умовою "історичного процесу розвитку людства, оскільки вона приводить до відповідних форм переплетінь міжцивілізаційного розвитку та синхронізації цивілізацій" [90, с. 7]. Виходячи з цього, глобальна інтеграція є необхідною умовою суспільного розвитку сучасного світу. Глобальна інтеграція в її

сучасному варіанті має забезпечувати відповідну стабільність суспільно-правового устрою, на якому ще наполягав *І.Кант*. У межах його концепції "вічного миру" було розроблено три види суспільно-правового устрою, які цілком можуть охарактеризувати сутність сучасної глобальної інтеграції. До таких видів *І.Кант* відносив устрій, який базується на: 1) праві державного громадянства людей у складі народу; 2) міжнародному праві держав по відношенню один до одного; 3) світовій громадськості виходячи із того, що люди та держави перебувають між собою у зовнішніх взаємовідносинах і розглядаються як громадяни загальнолюдської держави [35]. Таким чином, *І.Кант* виводить свою типологізацію інтеграції залежно від критерію суспільно-політичного устрою, який характеризує процес інтеграції держави у більш тісні союзи. Проте, важливою проблемою, на якій наголошував *І.Кант* і те, що є актуальним і для сучасного типу суспільного розвитку, є наявність відповідного інтеграційного права, яке б чітко регулювало систему відносин між державами в умовах відповідного глобального об'єднання. Важливим фактором інтеграції між державами є прагнення до миру, яке виступає у формі відповідної гарантії стабільності та добробуту держави. Проте, здійснити процес глобальної інтеграції в жодному випадку неможливо, якщо він не має належного рівня підтримки з боку різних груп громадськості, а також і з боку відповідних державно-управлінських структур, оскільки основною "силою" глобального інтеграційного процесу є всезагальна воля людей. Ще за часів *І.Канта* основними факторами, які зумовлювали утворення міждержавних союзів, був "дух торгівлі", "сила грошей", тобто, як і сьогодні, економічний фактор [35].

Основу глобальної інтеграції становить загальнооб'єднувальна, всесвітньо-глобальна система цінностей (загальнолюдські, глобалізаційні, національно-регіональні та індивідуальні), яка з необхідністю має поділятися всіма суб'єктами глобального об'єднання. Така система цінностей є пріоритетною по відношенню до периферійної системи цінностей і здебільшого має приводити до усереднення нейтральності у ціннісних поглядах, аби таким чином не піддатися руйнації базових ціннісних факторів, якими керуються держави в процесі об'єднання. Саме тому в умовах глобалізації мова має йти про так звану транснаціональну систему цінностей, яка б працювала на інтеграцію держав, а не на протиставлення на основі відмінностей у національній системі цінностей, за якою живе кожна із держав. З цього приводу, відомий дослідник *У.Ханнерц* вказав на те, що "національне перед обличчям транснаціональних ринків товарів, фінансів та культур найвищою мірою втрачає своє значення для конструкції колективних ідентичностей та підпорядковується тим формам ідентичності, які частково по-новому визначені із соціально-просторової точки зору, частково вони повністю є міжтериторіальними" [44]. Фактично тут йдеться про антиномічність цінностей, які складають основу глобальної інтеграції в її сучасному варіанті.

Щоб глобальна інтеграція мала позитивний характер, вона має здійснюватись на основі не лише геостратегічної, але і політичної та економічної рівності держав. Відповідно до цього у сфері геополітики було розроблено теорію "мондіалізму". Зазначена теорія передбачає об'єднання держав лише на умовах зрівняння їх економічного розвитку. Тобто тут йшлося про можливість налагодження ефективного та тривалого об'єднання між державами лише тоді, коли вони мають спільні передумови та можливості економічного розвитку. Це свідчить про те, що ефективність глобальної інтеграції в першу чергу визначається параметрами рівності умов розвитку між державами, які прагнуть включитись у відповідне глобальне об'єднання.

Глобальна інтеграція становить собою засіб об'єднання держав, який сприяє налагодженню ефективної взаємодії між ними на всіх інституційних рівнях розвитку суспільства і базується на реалізації ними спільних інтересів. Глобальна інтеграція забезпечує структурну трансформацію сучасної системи міжнародних відносин, сприяє паритетному розподілу соціально-політичного, економічного та культурного потенціалу між держави в умовах спільного глобалізаційного вектора розвитку. В межах відповідного глобального об'єднання окрема держава може задавати відповідні правила "геостратегічної гри", які і регламентують характер здійснення глобальної інтеграції і визначають рівень активності в такому об'єднанні кожної окремої держави. Це, у свою чергу, вказує на форму розподілу геостратегічних функцій між державами як ключовими суб'єктами здійснення глобальної інтеграції, а також і динаміку соціального розвитку держав в умовах глобального об'єднання. Саме цей аспект є наймеш розробленим в межах сучасної адміністративної та політологічної науки, а відтак являє невирішену раніше частину загальної проблеми впливу глобалізації на систему державного управління.

Жодна із держав світу сьогодні не може залишитись осторонь глобальних інтеграційних процесів, оскільки ритм сучасної геополітики зобов'язує кожну із них синхронізуватись із сучасними умовами розвитку. Такими сучасними умовами є глобальна інтеграція, яка вимагає від держав включатись у загальнопланетарний простір на умовах реалізації спільних геополітичних потреб та інтересів. Відповідно до цього, основною метою глобальної інтеграції має виступати реалізація спільних інтересів шляхом досягнення геостратегічного консенсусу та збереження національної ідентичності. На нашу думку, доцільно ідентифікувати дві основні форми глобальної інтеграції в сучасних умовах: глобальну індивідуальну інтеграцію та глобальну колективну інтеграцію.

Глобальна індивідуальна інтеграція характеризує персональне включення окремої людини до сфери глобального соціально-політичного, економічного та культурного простору. Тобто тут йдеться про певні форми об'єднань між окремими людьми в межах глобального простору. Так, до прикладу, окрема людина для реалізації своїх інтересів та потреб включається

у відповідні транснаціональні структури (економічні, професійні, політичні, релігійні, соціальні). В умовах розвитку інформаційного суспільства це також може здійснюватись за допомогою мережі Інтернет.

Глобальна колективна інтеграція передбачає об'єднання держав як суб'єктів колективної волі для реалізації спільних інтересів. До таких інтересів належать економічний, соціальний, політичний, культурний, екологічний, правовий, які й визначають критерії взаємозв'язку та взаємодії між державами.

Глобалізація, яка закономірно передбачає форсовану інтеграцію розвинутих держав у межах створення єдиного централізованого простору, передбачає орієнтацію на активний розвиток кожної з держав за умови використання фінансових засобів та технологій, розроблених іншими країнами. Впровадження такої моделі інтеграції характеризується низкою проблем: розвиток охоплює лише незначну частину населення планети та національних господарств, зростає соціально-економічне розшарування, маргіналізація, відчуження та злиденність значної частини населення, що безпосередньо пов'язується із посиленням залежності від стратегії функціонування транснаціональних структур, а тому відкритим лишається питання про стабільність державно-управлінських систем у світі.

Для більшості сучасних держав світу глобальна інтеграція є засобом геополітичної конкурентоспроможності, суспільної життєдіяльності та кристалізації умов національного розвитку. Саме тому кожна із національних держав має формувати та реалізовувати свою інтеграційну політику. У цьому плані важлива роль належить оптимізації інтеграційного процесу таким чином, аби він сприяв модернізації національної системи управління суспільним розвитком, а тим самим працював на підвищення авторитету держави у світі. Отже, сутність глобальної інтеграції якраз і полягає в тому, як за допомогою спільних зусиль забезпечити формування та розвиток єдиного соціально-економічного, політичного та культурного простору. Основу формування такого становлять спільні інтереси.

Спільні інтереси закономірно визначають форми партнерства, які є більш пріоритетними в умовах глобальної інтеграції, ніж добросусідство. Партнерство є суб'єктивним актом налагодження взаємодії між державами на основі реалізації спільних інтересів, тоді коли добросусідство є формою об'єднання виходячи із спільності територіального фактора. Досить часто інтереси між державами, які межують кордонами, можуть бути принципово різними і в такому плані не можна говорити про оптимальну форму глобальної інтеграції між ними. Отже, партнерство є пріоритетнішою формою взаємодії між державами, ніж добросусідство.

Закономірно основу глобальної інтеграції складають економічні інтереси. Саме принцип економічної доцільності є необхідною умовою об'єднання народів в єдину систему. Економічна інтеграція обумовлює формування єдиного політико-правового простору (єдині форми політичного правління та універсалізовані демократичні цінності). Слід відзначити, що

економічні інтегративні союзи є менш тривалими, ніж політичні, які формуються на основі реалізації економічних інтересів. Це пояснюється тим, що економіка є найбільш утилітарною сферою, кожна із держав шукає найбільш вигідні шляхи її функціонування, тому вони часто змінюють формати своїх економічних інтегративних об'єднань.

На думку *А. Печчеі*, "інтеграція в єдиний світовий простір дає змогу більш ефективно регулювати міжнародне життя, а відповідно до цього вона є найбільш ефективним способом співіснування. Проте, такий стан справ не відповідає інтересам великих держав, а також ряду егоцентричних держав. Тому необхідно переосмислити ідею національної держави, щоб знайти шляхи для перетворення нинішньої світової системи у світове співтовариство" [49]. Отже, це свідчить про те, що глобальна інтеграція як будь-яка інша соціальна конструкція має і відповідні ризики для функціонування національних держав. Будь-яка форма глобальної інтеграції вимагає від держав "ділитися" власним суверенітетом, що в кінцевому підсумку з необхідністю призводить до втрати національної ідентичної та геостратегічної визначеності. Виходячи із цього, до ризиків глобальної інтеграції слід віднести наступне:

- різний стиль суспільно-політичної життєдіяльності держави, які включаються в процес інтеграції;
- відмінні історичні передумови суспільного розвитку;
- принципову відмінність у структурі менталітету;
- різницю в інтересах здійснення інтеграції;
- масштаб амбіцій лідерів, які здійснюють інтеграційну політику;
- відмінність у розумінні сутності, форм та засобів інтеграції.

Глобальна інтеграція включає значну кількість способів прилаштування та взаємодії держав у межах певного глобального об'єднання. Така глобально-просторова організація характеризується відповідними (інструментами) механізмами, до яких ми відносимо експансивне розширення засобів глобальної інтеграції відповідно до умов розвитку держав, застосування адекватних ресурсів, які забезпечують реалізацію спільних інтересів між державами в межах глобального об'єднання, максимальну реалізацію можливостей суб'єктів, що забезпечують потенціал спільності між державами та функціонування певного глобального об'єднання. В цілому ці інструменти працюють на забезпечення глобальної спільності у відносинах між державами та їх інституціоналізації. В результаті цього глобальна інтеграція відкриває перед державами нові можливості, посилює їх геостратегічний потенціал, створює умови для забезпечення сталого розвитку в умовах глобалізації.

Відповідно до логіки розгортання глобальної інтеграції її можна структурувати на такі етапи: глобальне включення, глобальне взаємозближення, глобальна взаємозалежність. Складовим елементом глобальної інтеграції є глобальне включення (глобальна інклюзія), яке передбачає форму входження держави чи окремої організації до глобального простору на умовах

свободи та права вибору стратегії геополітичного та геоекономічного розвитку. Більше того, глобальне включення як необхідна умова глобальної інтеграції, що характеризує логіку закономірностей розвитку в умовах глобалізації, може передбачати також і приєднання однієї держави до іншої на рівних, а то й відмінних умовах. Виходячи із цього, глобальне включення передбачає формування нового соціального середовища, яке характеризується відповідними рівнями:

1) мезо-рівень, який окреслює ступінь включення окремої групи, організації чи окремої національної структури до глобального простору (торговельна, медична чи освітня угода);

2) рівень налагодження глобальних взаємозв'язків, який визначає активну участь у процесах глобальної інтеграції як окремих груп громадськості, державно-управлінських структур, так і держави в цілому на основі формування довіри.

Обов'язковою умовою глобального включення є організаційно-функціональна підтримка між державами, які входять до відповідного глобального об'єднання. В цьому плані такі форми включення мають виступати гарантом захисту підтримки та національної ідентичності окремої держави в межах відповідного глобального об'єднання. Якщо в умовах глобального включення не реалізуються умови паритетності права та свободи суб'єктів глобальної інтеграції на геополітичні вектори розвитку, це призводить до виникнення глобальної інтервенції у міждержавних відносинах. Таким чином, в умовах глобальної інтеграції певною мірою відбувається "вектор трансформації соціального простору при нормалізації забезпечення відцентрованих рухів (центр у даному випадку символізує норму), це соціальне включення трансформує центрову орієнтацію – рух здійснюється від центру (норми) до локусів нетиповості, що приводить до легітимації їх статусу в соціальному просторі" [43]. Глобальне включення, на відміну від усіх інших етапів глобальної інтеграції, є тимчасовим, оскільки стосується лише процесу входження людини чи держави до окремої глобальної структури. Виходячи із цього, процес глобального включення можна розподілити на такі основні складові: раннє включення з метою забезпечення адаптації до умов розвитку (активізація геостратегічного потенціалу держави); середнє включення характеризує процес допомоги державі у її розвитку; кінцеве включення, яке забезпечує динамку держави в умовах глобального об'єднання (реалізація внутрішнього потенціалу національного розвитку, яка має бути спрямована на реалізацію власних національних інтересів). Слід також відзначити, що ефективність глобального включення до глобального простору залежить передусім від рівня настроїв та бажання громадськості, а також і від готовності соціальних інститутів, які мають забезпечувати відповідний рівень такого включення.

Передумовою глобальної інтеграції є процес глобального взаємозближення народів. Проте процес взаємозближення, на думку *К.Зегберса*, "може виявитись більш небезпечним для самобутності невеликих

народів та національностей. Переважною мірою мається на увазі встановлення тих норм та стандартів, які й досі лишаються проблемними для високорозвинених країн. Груба трансплантація норм та цінностей у суспільний організм може виявитись згубною" [32, с. 70]. Взаємозближеження між народами є важливим індикатором визначення передумов об'єднання з метою реалізації спільних інтересів. Важливим фактом є й те, що взаємозближеження має суб'єктивно-стихійний характер, оскільки стосунки між людьми, спільнотами, націями можуть акумулюватись на короткотривалих інтересах: політичних, економічних, культурних, екологічних. Кожна держава є творцем та носієм певної системи цінностей, вона становить собою таку організаційно-правову реальність, яка проявляє себе у різних сферах людської життєдіяльності і за допомогою різних засобів (ціннісні орієнтації, мова, література, мистецтво, релігія) відстоює своє право на геополітичне лідерство. Якщо окрема держава вступить до певного інтегративного об'єднання, яке дозволить їй реалізувати свою ментальну самодостатність, то це стане першим кроком до розпаду такого об'єднання, а також це створить ризики для інших об'єднань. Виходячи з цього глобальна інтеграція може бути ефективною формою суспільного розвитку, якщо вона забезпечує збереження національної самобутності та "наднидивідуальності". Саме "наднидивідуальність" розглядається як найвища форма реалізації національної індивідуальності у процесі взаємодії з іншими людьми, саме вона може виступати основним грантом збереження державності в умовах глобальної інтеграції. Кожна держава стає більш могутньою, більш потужною в організаційно-правовому відношенні, якщо вона взаємодіє з іншими сильними державами світу, в такій ментальній багатоманітності вона неминуче стає більш ефективною. Переважною мірою тут ідеться про рівень соціальної єдності та геополітичного солідаризму, які забезпечують життєдіяльність будь-якого глобального об'єднання. Глобальна інтеграція у будь-якій її формі завжди має бути спрямована на забезпечення соціальної солідарності, яка дозволяє побудувати нову макроструктуру соціальних відносин у межах глобального простору. У межах глобальної інтеграції нетиповість та нестандартність у стосунках між державами має визначатись як основна цінність налагодження геостратегічного зв'язку між ними. В межах відповідного глобального об'єднання різноманітність має сприйматись як цінність та цільовий вектор забезпечення сталого розвитку глобальної системи життєдіяльності, адже глобальний соціум конструює умови, в яких прояви індивідуальної та національної самобутності мають знаходити максимальне вираження.

Третьою необхідною умовою формування глобальної інтеграції є глобальна взаємозалежність. Тобто це форма залежності між людьми чи державами в контексті виникнення між ними спільних умов та факторів життєдіяльності. Глобальна взаємозалежність закономірно базується на взаємодії держав, в межах якої кожна із них репрезентує відповідні інституційні цінності та ресурси, на яких і ґрунтується глобальна інтеграція.

Глобальна взаємозалежність дає змогу створити умови для ефективного розв'язання спільних проблемних ситуацій. У результаті чого держави можуть запропонувати повноцінний глобалізаційний проект розвитку в сучасних умовах. Це, зокрема, свідчить про те, що глобальна інтеграція приводить до перерозподілу ресурсів між державами та забезпечення відповідного балансу інтересів і потреб між ними. Таким чином, глобальна інтеграція забезпечує конструкцію певного соціального простору, який би забезпечував формування певної глобалізаційної ситуації, що активізувала б індивідів та держави щодо участі в глобальному просторі.

Одним із складових елементів глобальної взаємозалежності (інтеграції) є глобальний аутизм, який характеризує переважання внутрішнього національного фактора над глобальним, а також повернення, вихід із зовнішнього світу у внутрішній, що тим самим може порушувати певний баланс у взаємодії між державами. Тобто це може засвідчити нав'язування окремою державою своєї системи ментальних цінностей іншій, що приведе до виникнення герменевтичної проблеми в умовах глобальної інтеграції. Саме тому глобальний аутизм з необхідністю має супроводжуватись глобалізаційним нормативізмом, що вказує на те, що держави в умовах взаємозближення та взаємозалежності мають виробляти спільні нормативи життєдіяльності, які виступатимуть основними критеріями, які регламентуватимуть характер об'єднання держав та подальшу реалізацію глобальної інтеграції. Таким чином, глобальний нормативізм має здолати певні ефекти у взаємодії між державами, тоді як одна держава надає пріоритет одній системі цінностей, а інша іншій, виходячи із цього має бути вироблена єдина система, якою керуватимуться держави спільно. Так, на нашу думку, нормативізм має виступати у формі глобального адаптера налагодження ефективної взаємодії між державами та суспільствами, він у такому контексті має забезпечувати спрощені умови адаптації держави до умов глобалізаційного розвитку.

Одним із рівнів глобальної інтеграції є глобальна кооперація, яка, у свою чергу, передбачає спільну координацію дій між державами в процесі реалізації спільних інтересів та потреб у межах певного глобального об'єднання.

На думку *Ф.Хайєка*, сучасний інтеграційний процес приводить до "виникнення нових форм взаємодії між суб'єктами суспільного розвитку, в результаті чого формуються нові соціальні інститути, які порушують усталену історичну логіку буття людства" [83]. З нашої точки зору, виникнення таких інститутів за характером їх функціонування цілком можна ідентифікувати як глобальну кооперацію.

Глобальна кооперація передусім передбачає налагодження глобального партнерства. Проте воно не може будуватись виключно на вільній торгівлі як основі налагодженні торговельних зв'язків між окремими державами, оскільки закономірно "це прямий шлях до втрати національного суверенітету та кінець повної "незалежності" *(П.Бьюкенен)*. Глобальне партнерство становить собою таку форму налагодження конструктивного

діалогу між різними спільнотами, які подекуди перебувають у конфронтаційних стосунках. Основою таких відносин може виступати сукупність факторів, до яких ми відносимо відмінність у системі релігійних, політичних, економічних, культурних та навіть і моральних цінностей. Це все вказує на те, що глобальна кооперація є найбільш адекватною формулою вирішення конфліктних ситуацій, які перешкоджають розвитку культури діалогу між різними спільнотами глобального простору.

На думку *А.М.Кацви*, основою глобальної кооперації мають стати "спільні соціально-економічні та політичні вимоги з боку всіх суб'єктів глобального об'єднання" [37]. Проте, на думку вченого, такі вимоги ніколи не повинні висуватись однією країною окремо від іншої, оскільки це порушує логіку глобальної кооперації, приводить до її організаційного дисбалансу та неможливості ефективного функціонування.

В умовах глобальної інтеграції, яка передбачає взаємодію з іншою державою, "посилюється симпатія до власної нації", тобто формується усвідомлення належності до нації. Виходячи із цього в умовах глобальної інтеграції держави вимушені ділитись культурним, політичним потенціалом (традиції, мова, культура, історична пам'ять, релігія, суспільні цінності, моральні норми, менталітет, стиль життя) формуючи тим самим спільну систему цінностей. Водночас відмова від власної системи цінностей, притаманної окремому типу суспільної життєдіяльності, в межах відповідного інтегративного утворення автоматично передбачає втрату власної самобутності. Отже, в умовах глобального об'єднання держави потрапляють у ситуацію, яка вимагає від них брати активну участь у творенні нової геостратегічної реальності, таким чином тут застосовується поєднання різних культурних систем, оскільки саме вони вимагають від держав дій, які є абсолютно протилежними нормам та цінностям, притаманним певній національній системі. Саме тому в умовах глобального об'єднання кожна держава має прагнути до збереження власної національної ідентичності, навіть і тоді, коли відповідні умови та фактори (глобалізація) вимагають адаптації та певної трансформації типу суспільного розвитку. Таким чином, глобальна інтеграція створює ситуацію відповідно до якої кожна з держав вимушена виконувати вимоги іншої соціально-економічної, політико-правової та державно-управлінської системи, що досить часто абсолютно суперечить її історичному розвитку. Це, у свою чергу, порушує цілісність соціально-політичної реальності певної держави, породжує певний дисбаланс у функціонуванні системи державного управління.

Закономірно процес глобальної інтеграції приводить до унілінгвізації, тобто до переходу на користування єдиною мовою в межах певного об'єднання. Пріоритетність на використання мови завжди належить державі, яка в межах відповідного інтегративного об'єднання займає ключову позицію, фактично є суб'єктом ініціативи створення певного об'єднання. До прикладу, в межах такого глобального об'єднання, як СРСР, ключова роль в економічному та політичному плані належала Росії, саме тому пріоритет

лишається за російською мовою. Сьогодні в сучасному варіанті глобальної інтеграції пріоритет належить США як лідеру геостратегічного розвитку та суб'єкту здійснення процесів американізації. Саме тому зростає значення долара та англійської мови, адже вони є основним інструментом реалізації ідеології та політики американізації.

Нові умови глобалізаційного розвитку вимагають виникнення нових структур, які б забезпечували ефективність реалізації процесу глобальної інтеграції. Так, на думку *С.Хангтінгтона*, сьогодні такі глобальні організації, як Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Світова організація торгівлі, Міжнародний суд, Всесвітня торгова спілка не справляються із своєю роллю. Більше того, з позицій дослідника "в нових умовах навіть ООН не справляється зі своїми завданнями, оскільки її форми та принципи вступили у суперечність з динамікою розвитку світу" [84, с. 20]. Тому, на думку вченого, місце Організації Об'єднаних Націй має зайняти організація об'єднаних цивілізацій, яка б забезпечила розв'язання складних проблем політичного управління всією планетою. Поки що ж лише Америка як світова держава контролює широкомасштабну зону своїх інтересів, і це з позиції *С. Хангтінгтона* надзвичайно важливо, оскільки "у світі, якщо не будуть головувати США, буде більше насилля та безпорядку і менше демократії та економічного зростання, ніж у світі, де США продовжують впливати на розв'язання глобальних питань, ніж будь-яка інша країна" [84, с. 34].

Залежно від сфер суспільного життя, в яких відбуваються певні форми об'єднання між державами, можна визначити такі основні типи процесів глобальної інтеграції, як: економічна, політична, культурна інформаційна інтеграція.

1. *Економічна інтеграція* – це тип об'єднання між державами та окремими людьми чи групами людей (міжнародні структури) у сфері енергетики, торгівлі, транспортних зв'язків, промисловості, бізнесу, що передбачає формування єдиного економічного простору, в межах якого долаються торговельні та таможні бар'єри, здійснюється вільний товарообіг та обмін капіталом. Економічна інтеграція є найбільш складним і важливим процесом об'єднання держав у єдину глобальну модель розвитку, оскільки вона визначає всі інші типи інтеграції. Економічна інтеграція, на думку *С.К. Бетяєва,* є важливим процесом саме тому, що вона дала змогу розподілити країни на три рівні. Перший рівень складають держави так званого "золотого мільярда", які мають високий середній дохід на душу населення (приблизно 20 тис. дол. у рік), високий технологічний рівень та високі темпи зростання валового продукту. До другого рівня належать держави, які є постачальниками сировини та дешевої робочої сили для економіки країн першого рівня (тобто це сучасні колонії). До країн третього рівня дослідник відносить так звані архаїчні анклави, які не досягли критичної відмітки у своєму розвитку, яка б дозволяла їм включитись у глобальну систему. Критична відмітка у його розумінні – це певна умовна величина, яка залежить від рівня розвитку економіки, пасіонарності етносу, обсягу корисних

копалин і особливо від природних умов [5, с. 17]. Так, виходячи з дослідницької концепції, країни першого рівня мають найбільш високі темпи економічного розвитку і тому розрив між ними і країнами другого рівня постійно збільшується, в результаті цього зростає і напруга у стосунках між державами першого та другого рівня, що, безумовно, позначається на світовій системі геоекономічних відносин, яка визначає відповідний тип політичної інтеграції.

2. *Політична інтеграція* – це такий тип об'єднання між націями-державами, яка передбачає реалізацію спільних політичних інтересів. Політична інтеграція, у свою чергу, передбачає формування всесвітнього демократичного уряду, глобального громадського суспільства, глобальної демократії, глобальної держави, про що вже йшлося у попередніх розділах. Важливим складовим елементом правової інтеграції є формування та реалізація єдиних правових принципів та норм, які регламентують процес налагодження політичного зв'язку між державами.

3. *Інформаційна інтеграція* – це тип об'єднання між державами у сфері реалізації інформаційно-комунікативних інтересів (міжнародні телевізійні канали, міжнародні ЗМІ тощо) і базується на принципі інформаційної свободи. Інформаційна інтеграція дає змогу забезпечити налагодження певних зв'язків між глобальними суб'єктами територіально віддаленими між собою, а також і між суб'єктами, які належать до різних транснаціональних структур. Таким чином, інформаційна інтеграція передбачає формування таких комунікативних зв'язків, які поширюються на весь глобальний світ і ведуть до подолання територіально-просторових відстаней.

4. *Культурна інтеграція* – передбачає процес об'єднання між державами у процесі взаємообміну відповідними цінностями. Вона здебільшого стосується налагодження міжкультурно-комунікативної взаємодії між народами, в результаті якої відбувається так зване "схрещення культур", що взаємозбагачує національні культури та формує нові культурні цінності.

Основною закономірністю розвитку сучасного світу є єдність, цілісність, об'єктивність, незворотність, взаємозалежність, що визначає зміст сучасних інтеграційних процесів і характеризує особливості формування нового наднаціонального економічного, політичного, культурного та інформаційного простору. Проте в контексті такого розуміння закономірностей інтеграційного розвитку сучасного світу відразу ж постає питання, яке обґрунтовує *А.С.Панарін* як "збереження та перетворення енергії", відповідно до якого необхідно з'ясувати, яка частина національної енергії та ресурсів переходить до єдиного глобального простору, яка частина забирається із потенціалу нації та національних держав, а які тим самим "деконцентруються". Це свідчить про те, що процес глобальної інтеграції закономірно супроводжується процесом деконцентрації. Процес глобальної інтеграції відбувається нерівномірно, "в ньому одночасно беруть участь не всі елементи, не всі прошарки суспільств, а в першу чергу найбільш соціально мобільні та впливові, які тим самим виходять із-під національного соціально-політичного

контролю” [48, с. 18]. Саме тому “ніхто не посміє напряму заявити, що між глобалізмом та демократію намітились глибокі суперечності: якщо демократія означає суверенітет народу – електоральної більшості, яка контролює своїх правителів та їх рішення, то глобалізація означає передачу частин рішень - при чому не декоративних, а тих, які безпосередньо зачіпають інтереси соціальної безпеки більшості наднаціональних центрів влади, такими як “тристороння комісія”, “вашингтонський консенсус”, МВФ, МБ та ін.” [48, с. 30]. Це є свідченням того, що основними суб’єктами реалізації глобальної інтеграції є фінансова еліта, яка зацікавлена в об’єднанні світу заради реалізації своїх вузькоутилітарних (економічних інтересів), якщо вони навіть і перешкоджають реалізації загальностратегічних національних інтересів.

Глобальна інтеграція становитьє собою засіб об’єднання держав на всіх рівнях суспільного розвитку, забезпечує структурну трансформацію сучасної системи міжнародних відносин, сприяє паритетному розподілу соціально-політичного, економічного та культурного потенціалу між державами в умовах спільного глобалізаційного вектора розвитку.

Глобальна інтеграція включає два основні типи: глобальну індивідуальну інтеграцію (персональне включення окремої людини до сфери глобального соціально-політичного, економічного та культурного простору) та глобальну колективну інтеграцію (об’єднання держав як суб’єктів колективної волі для реалізації спільних інтересів); механізми взаємодії: партнерство (суб’єктивний акт налагодження взаємодії між державами на основі реалізації спільних інтересів) та добросусідство (форма об’єднання держав виходячи із спільності територіального фактора); етапи: глобальне включення (глобальна інклюзія) – форма входження держави чи окремої організації до глобального простору на умовах свободи та права вибору стратегії геополітичного та геоекономічного розвитку; глобальне взаємозближення (базується на реалізації спільних інтересів і має суб’єктивно-стихійний характер, оскільки відносини між людьми, спільнотами можуть базуватися на короткотривалих інтересах); глобальна взаємозалежність (залежність між людьми чи державами в контексті виникнення між ними спільних умов та факторів життєдіяльності, одним із складових елементів його є глобальний аутизм (характеризується переважанням внутрішнього національного фактора над глобальним, що тим самим може призводити до порушення певного балансу у взаємодії між державами); рівні: глобальна кооперація (спільна координація дій між державами в процесі реалізації спільних інтересів та потреб у межах певного глобального об’єднання) та глобальне партнерство (налагодження конструктивного діалогу між різними спільнотами, які подекуди перебувають у конфронтаційних відносинах).

Глобальна інтеграція як нова форма суспільного розвитку забезпечує відповідну трансформацію системи світоустрою, в межах якої відбувається поступова інтегрованість світу в нову загальнопланетарну реальність. У результаті цього світ являє собою глобальну єдність, елементи якої взаємозалежні між собою, що становить певну єдність у багатоманітності суперечностей. Це, у свою чергу, свідчить про нову реконструкцію геостратегічного

простору та новий вектор загальнопланетарного розвитку, в межах якого створюється нова система зв'язків та геополітичних просторів.

1.2. Філософсько - методологічний аналіз становлення ідеї європейської інтеграції

Кінець XX ст. продемонстрував зміцнення позицій європейських країн, а отже, і кінцеве утвердження європейської ідеї, яка протягом багатьох століть визначала загальноцивілізаційні стандарти розвитку світу. Сьогодні більшість країн світу в економічному, соціальному та політичному відношеннях все активніше виявляють своє прагнення перетворитись на єдиного суб'єкта розвитку світу в новому тисячолітті. Це, з впевненістю дозволяє стверджувати, що "світопорядок ще довго буде визначатись в Європі". Але щоб за нових умов державам очолити список активних суб'єктів реалізації європейської ідеї, від них вимагаються узгоджені та консолідовані дії з розв'язання ключових питань, що визначатиме геополітичне позиціювання Європи в новому столітті та кожної окремої держави зокрема. До таких питань, належить успішне завершення інтеграційного проекту та становлення в Європі наднаціонального співтовариства, що, у свою чергу, ставить такі запитання: яку форму прийме це співтовариство, федеративну чи конфедеративну, чи сформується у ньому інститут єдиного громадянства, якою мірою і яким чином у ньому будуть дотримуватись сучасні норми демократії? Основне питання, яке виникає у цьому зв'язку, стосується характеру взаємодії Європи із "зовнішнім" світом: чи може і чи повинен приклад європейців відтворюватись в інших регіонах планети? Чи буде в змозі Європейський Союз лідирувати в економічному, політичному та воєнному відношенні, не викликаючи до себе негативного ставлення, зберігаючи свою соціальну та культурну привабливість.

Джерело формування ідеї європейської інтеграції походить з доби середньовіччя, коли Європа являла собою "культурне ціле, об'єднане Римською церквою, з єдиною мовою (латинь), реально розвинутою регіональною торгівлею, з єдиними зовнішньою політикою та стратегічними воєнними цілями. Ще в XIV ст. домініканський монах *П'єр Дюбуа* вперше висунув ідею створення єдиної ради європейської конфедерації як найкращої форми існування християнського світу. В результаті цього, наприкінці XIV ст. була створена перша європейська армія, в 1693 р. *Вільям Пенні* у відомому трактаті "Про сучасний та майбутній світ в Європі" вказав на доцільність формування єдиного європейського парламенту, а в XIX ст. *П.Прудон* висунув ідею загальноєвропейської федерації. Слід відзначити, що саме європейська історія зробила інтеграційні процеси практично неминучими, адже саме тоді вперше постало питання, які фактори та умови дали поштовх цим процесам, яким чином і завдяки чому їх можна зробити більш прогнозованими [33].

Основним принципом формування та впровадження європейської ідеї у XIX ст. стала ідеологія західноєвропейського лібералізму та консерватизму. У межах даної ідеології європейська ідея була покликана забезпечувати політичну рівність громадян перед законом, сприяти встановленню демократичних норм та цінностей участі громадян у політичному житті. Предметом такої ідеї став пошук моделі європейської демократії, яка б мала "сприяти більшому розквіту суспільства, забезпечувати дотримання законів, прийнятих за спільної згоди громадян та добробуту їх переважної більшості" [67, с. 17]. Важлива роль при цьому в організації системи державного управління належала навчанню людей демократії, відродженню демократичних цінностей та ідеалів, основним механізмом реалізації яких, стало створення прозорих процедур залучення громадян до управління державою.

Протилежної позиції з цього приводу дотримується американський політолог *Р.Даль*, на думку якого така модель європейської демократії може мати небажані наслідки, а саме: "демократія не дає народу ефективного уряду, а також при демократичному правлінні в суспільстві посилюється індивідуалізм, з'являються індиферентність людей до політичного життя, а в результаті й політична апатія" [13, с. 28]. Це, безпосередньо свідчить про те, що європейська ідея певною мірою сприяє реалізації ідеї індивідуалізму, адже залучення громадян до політичної діяльності, а також до активної їх участі в управлінні державою відіграє важливу роль у вихованні відчуття громадянськості (громадянської позиції), яке полягає в умінні жити разом, долати індивідуалізм, поступатись свободою, координувати свої дії з суспільними інтересами.

Важливою складовою європейської ідеї у XIX ст. стає антиномія свободи та рівності в суспільстві. *А.де Токвіль,* з цього приводу прийшов до висновку, що у людей прагнення до рівності переважає над прагненням до свободи, оскільки "ідея рівності є всесильною та всезагальною, а свобода вимагає від людини чималих зусиль – самостійності, вміння робити власний вибір, відповідати за свої дії, а тому свободою потрібно правильно користуватись… водночас в одних народів сильніше проявляється прагнення до свободи, у інших – до рівності" [72, с. 24]. Отже, демократія не може існувати без високого рівня соціально-економічної та політичної рівності, водночас рівність може загрожувати свободі, тому виникає проблема, яким чином можна поєднати свободу та рівність у межах європейської моделі розвитку? *А.де Токвіль*, відстоюючи права та свободу громадян як основні здобутки європейської моделі розвитку, висловлював незадоволення індивідуалізмом, який протистоїть рівності умов співіснування громадян, адже подекуди примусова рівність знищує свободу.

Одним із складових елементів європейської ідеї у XIXст. стає ідея лібералізму, філософське обґрунтування якого у цей період сформулював німецький філософ *І.Кант*, зокрема він звернув особливу увагу на ідею самоцінності та гідності особистості. На його думку, саме людина як суб'єкт

моральнісної свідомості керується у своїй поведінці велінням моральнісного закону – "категоричним імперативом", який має складати основу європейського громадянського суспільства, життєдіяльність якого забезпечується домовленістю між громадянами, які глибоко усвідомлюють свій моральнісний обов'язок по відношенню один до одного. Відповідно до цього, з позицій *І.Канта*, всі люди в європейському суспільстві народжуються вільними і кожен має узгоджувати свою свободу дій зі свободою співгромадян, які проживають у межах певного "національного організму". Укладаючи договір, люди обмежують свою свободу на користь держави. Рух до громадянського суспільства – це рух до більш повного втілення правових норм свободи та рівності громадян. Відповідно до цього, громадянське суспільства як правовий стан базується на відповідних апріорних принципах, а саме: свободі кожного члена суспільства як людини; рівності її з кожним іншим як підданим; самостійності кожного члена суспільства як громадянина [35, с. 79].

Це, у свою чергу, дає підстави вважати, що основним принципом європейської ідеї є забезпечення права народу на участь у встановленні правового порядку, шляхом прийняття конституції, яка виражає його волю, адже верховенство народу обумовлює рівність, свободу та незалежність громадян у межах національної держави. Європейська ідея, в першу чергу, сповідує принцип захищеності особистості від державного втручання у сферу її духовного розвитку, вільний внутрішній саморозвиток особистості та нації зокрема.

Європейська ідея, таким чином, визначає специфіку та особливості функціонування європейської держави та критерії її взаємодії з іншими національними державами й транснаціональними утвореннями. Саме тому, основною функцією європейської держави є забезпечення дотримання правових норм та свобод громадян, задоволення їх соціальних та культурних потреб. Держава зобов'язана визнавати право громадянина, а водночас надмірно опікуватися долею кожного з них. Основне призначення європейської держави – забезпечення досконалого права, максимальної відповідності устрою та режиму його основним принципам. Важливим аспектом розуміння європейської ідеї, з точки зору *І.Канта*, є також розуміння людини як члена світового співтовариства народів. Жоден народ, на думку філософа, не повинен протиставляти себе іншому. Розвиток людства, це поступове створення правового громадянського суспільства, за якого "має бути такий союз народів, який однак не повинен бути державою народів" [35, с. 119]. Тобто, тут йдеться про найкращі формати використання європейської ідеї у формуванні нового трансцендентального світоустрою людства, який слугує реалізації загальнолюдських цінностей, а не загальнонаціональних цінностей громадянина певної національної спільноти.

Важлива роль у контексті формування ґенези європейської ідеї належить вченню *Гегеля*, який одним із перших висунув ідею історичної еволюції форм співіснування європейських держав, а саме він звернув особливу увагу на можливість належного розвитку держави лише у взаємодії

з іншими державами, при цьому, кожна окрема національна держава розглядалась ним виключно як самостійне утворення [9]. Кожна з таких держав, на думку філософа, в умовах певної взаємодії та певного об'єднання може мати власні національно регламентовані соціальні інститути, які самостійно без держави можуть розробляти окремі норми та розвивати їх у суспільстві. Ці положення гегелівської філософії суттєво вплинули на формування та розвиток ліберальної ідеї європейської інтеграції, яка від ідеї забезпечення індивідуального блага перейшла до ідеї суспільного блага.

Перші реальні кроки у XX ст. на шляху до утвердження політики європейської інтеграції, а отже, і впровадження європейської ідеї цивілізаційного розвитку розпочинаються в 20-х рр. і пов'язуються переважно з посиленням ролі США після Першої світової війни. Саме тоді, було висловлено думку, що лише об'єднання надасть Європі шанс лишитися в числі великих гравців на світовій арені. В 1929 р. французький міністр закордонних справ Арістид Бріан виступив у Лізі Націй з промовою, якою закликав до невідкладного початку здійснення пан'європейського проекту. Однак з наростанням воєнної загрози найбільш могутні імпульси щодо інтеграції стали походити від Великобританії – країни, яка найменше підтримувала ідею єдності Європи [33].

У XX ст. формується "європейська ідея держави всезагального добробуту", яка послабила доктрину соціальної нерівності та сповідувала ідею забезпечення добробуту громадян шляхом реалізації соціальної справедливості, досягнути якої, на думку теоретиків, можна лише в межах відповідного міждержавного союзу. Такий міждержавний союз має відповідати інтересам держав, які входять до нього, долати егоїзм політично та економічно сильних держав, захищати слабких, впроваджувати ефективні паритетні засади суспільного розвитку. Основним принципом утворення такого міждержавного союзу мають виступати рівність та свобода громадян. Загальною, формальною ознакою реалізації такого принципу, який слугує основою об'єднання, є рівність людей перед законом, що є основним атрибутом правової держави.

Таким чином, європейська ідея кінця XX ст. спрямовується на забезпечення блага народу шляхом гарантування: 1) фізичної безпеки громадян (індивідуальна свобода) та 2) соціальної безпеки (матеріальні умови, свободи, подолання соціальних відмінностей). Це вказує на принципову відмінність європейської держави від євразійської, яка не втручається в питання розподілу суспільного блага, забезпечення матеріального та культурного добробуту громадян. Отже у XX ст. формується нова модель європейської держави, яка приводить до утвердження у сучасній практиці таких понять, як "соціальна держава", "правова держава" та "держава благоустрою".

Що ж стосується становлення ідеї європейської соціальної держави, то вперше вона утверджується після Другої світової війни. Дана модель держави чітко узгоджувалась із системою ліберальних цінностей, характеризуючи тим самим, перехід від патерналістської моделі держави до держави "соціальних

інвестицій" у людський та соціальний ресурс. У результаті цього, вона склала основу конституційного принципу розвитку багатьох європейських країн. Теоретиками того часу європейська соціальна держава закономірно розглядалась як "особливий, соціально орієнтований тип держави з розвиненою багатоукладною економікою, високим рівнем соціальної захищеності всіх громадян, утвердженням принципу соціальної справедливості" [46, с. 28].

Однією з форм функціонування європейської соціальної держави на кінець ХХ ст. стало утвердження держави добробуту, яка б гарантувала справедливий розподіл національного доходу та захист прав громадян. Основою інституціональності держави добробуту є система централізованих соціальних домовленостей та узгодженостей між різними суб'єктами суспільного життя. Важлива роль, при цьому, належить сфері послуг, науки та освіти, які і є первинним простором для відповідних домовленостей між громадянами в процесі реалізації своєї суспільної практики, адже тут основним покликанням держави є обслуговування громадянина, шляхом надання йому ефективних послуг. Відповідно до цього, однією з основних функцій держави добробуту є забезпечення функціонування сервісного суспільства, що включає реалізацію трьох основних видів інтелектуальних послуг: інновації, комунікації та освіти. Тому, цілком логічним є те, що основним аспектом моделі європейської держави стає модернізація соціальних інститутів, яка пов'язується, у першу чергу, з виробленням нових форм інвестування в людський капітал – освіту, навчання та перенавчання кадрів.

Європейська ідея, таким чином, увиразнює розвиток власної ініціативи та свободи індивіда (розвиток індивідуальності людини). Унаслідок цього їй вдається забезпечити узгодження індивідуалізованих цінностей особистості та його персональної відповідальності. Виходячи з того, що головним політичним інструментом побудови європейської соціальної держави є створення демократичних інститутів реалізації ліберальних політичних установок, доцільно створити нову мережу соціальної безпеки, яка б забезпечувала належні умови для розвитку особистої відповідальності громадянина.

Проте, аналізуючи зміст європейської ідеї та європейської моделі міжцивілізаційного розвитку, слід вказати на неоднозначне ставлення до неї як офіційних європейських інституцій, так і теоретиків. На особливу увагу, заслуговує думка шведського міністра *Л. Пагротскі*, відповідно до якої архаїчними вважались погляди на ефективність європейської моделі розвитку, адже сьогодні на початку ХХІ ст. вона потребує своєї модернізації, гнучкості та конкурентності порівняно з іншими моделями, прийнятими у світі [45, с. 12].

У межах західного суспільства наведений вище підхід не поділяється, адже сьогодні майже аксіоматичним є визнання європейських стандартів необхідною умовою світового розвитку, оскільки вони приводять до певної логічності конгломеративну модель перерозподілу світової системи, забезпечуючи тим самим, ліберальну синергетичність у розвитку кожної окремої держави, яка іманентно є суб'єктом реалізації європейської ідеї. Надзвичайно цікавим у межах даного аналізу є підхід французького вченого

Л.Жоспена, який доцільність реалізації європейської моделі світового розвитку вбачає у поєднанні, а не в протиставленні "соціальних витрат" та "соціальних інвестицій". На думку дослідника, в умовах євроінтеграції як певної інституційної моделі об'єднання світу важлива роль належить політиці паритетного перерозподілу соціальних інвестицій між державами [25, с. 116].

Дана теза також була актуальною на саміті глав держав Європейського Союзу в березні 2000 р., коли вперше було прийнято рішення, яке орієнтувало ЄС на реалізацію стратегічної мети – побудову "Соціальної Європи", тобто нової європейської моделі соціально-економічного та політико-адміністративного розвитку, що включало вироблення принципів єдиної соціальної політики Євросоюзу. Ця мета була підтримана урядами Великобританії, Швеції, Голландії та Німеччини і чітко оформлена у відповідному документі, який увиразнював проблему реформування та модернізації європейської моделі соціальної держави. Даний документ розкривав зміст основних засобів розвитку особистої ініціативи та ділової активності громадян (покращення освіти, охорони здоров'я, перманентне підвищення кваліфікації тощо), посилення ролі громадянського суспільства та його контролю за соціально-політичними та державно-управлінськими процесами.

Такий аспект розуміння проблеми є найбільш актуальним, особливо виходячи з того, що в умовах глобалізації вирішення завдань всезагального добробуту національним державам окремо не під силу. Це безпосередньо, вказує на необхідність об'єднувати зусилля між державами, виводячи свою політику на наднаціональний рівень. У книзі *О.Лафонтена* "Серце б'ється зліва" з цього приводу, підкреслюється, що зараз мова має йти про те, щоб "англосаксонському капіталізму протиставити європейську соціальну державу" [41, с. 412]. Це, у свою чергу, вказує на доцільність концептуально визначити зміст європейської моделі, її специфіку, критерії та принципи функціонування. Цілком методологічно зваженим є розуміння змісту європейської моделі, представлене *Е.Епплером*, як "певного соціально-демократичного проекту, який базується на широкому консенсусі та прихильності до лібералізму" [91, с. 67]. На його думку, європейська модель суспільного розвитку має бути політично нейтральною, а саме "замість того, щоб витісняти політику ринком, доцільно надати політиці та ринку законне місце", адже саме політика має задовольняти потреби, які ринок задовольнити не може, оскільки першочерговим завданням для європейського громадянського суспільства є забезпечення прав громадян на вплив та волю приймати політичні рішення" [91, с. 74].

Таким чином, на основі здійсненого нами аналізу становлення ідеї європейської інтеграції нами охарактеризовано її ґенезу, розкрито сутність та специфіку європейської моделі цивілізаційного розвитку, вказано на принципову відмінність між європейською моделлю розвитку світу та сучасною глобалізаційною стратегію. На підставі цього обґрунтовано ідею розроблення концептуальних засад Кодексу взаємовідносин європейських держав в умовах запровадження європейської моделі суспільного розвитку,

що дало б змогу чітко класифікувати стандарти вимог, якими керуються європейські держави у ставленні одна до одної, а також форми відносин між європейськими державами у різних сферах суспільного життя.

1.3. «Розширення проти інтеграції» як засіб здійснення глобальної інтеграції

Сучасна світова спільнота сьогодні майже абсолютно переконана в тому, що вона завжди перебуватиме в єдиному глобалізаційному просторі, це в кінцевому рахунку визначило її стратегію активного пошуку механізмів, здатних ефективно врегулювати світовий розвиток. Така нова модель сучасного світового розвитку, спрямована на "розширення проти інтеграції" суспільствами своїх інтересів у світі, і є новою вимогою розвитку західноєвропейської цивілізації, яка сповідує принципи об'єднання не лише національних держав, але й суб'єктів суспільного розвитку в цілому. Тут постає питання, що таке "розширення" і що таке "інтеграція" як складові елементи сучасного глобалізаційного процесу. Вирішення цього питання стає можливим лише за умови з'ясування позитивних та негативних моментів у розумінні "розширення", адже деякі держави завдяки ньому можуть зайняти досить успішну позицію, а інші навпаки в результаті деякого "укрупнення" можуть постраждати. Таким чином, насправді це приведе до певного дисбалансу країн у межах певного інтеграційного союзу, відповідно до чого буде важко з'ясувати, хто в ньому виявиться переможеним і переможцем. Слід відзначити, що процеси розширення приводять до реструктуризації не лише системи суспільного розвитку окремої національної держави, але й глобально світу в цілому.

З нашої точки зору, доцільно розглядати розширення та інтеграцію як самостійні категорії, під якими розуміються механізми здійснення сучасних глобалізаційних процесів. Так, зокрема, "розширення" – це односторонній процес реалізації інтересів конкретної держави, який забезпечується шляхом "укрупнення її регіонів". У випадку, коли ці інтереси реалізуються всупереч інтересам іншої держави, це породжує експансію і як найвищу форму її прояву інтервенцію. Інтеграція – це процес об'єднання та взаємодій між державами в процесі реалізації їх спільних інтересів. Виходячи з такої методологічної позиції, можна допустити, що розширення за певних умов може виступати складовою інтеграції, адже в умовах світової інтеграції кожна держава передусім намагається розв'язати власні проблеми, інколи вона їх розв'язує шляхом розширення, що в нашому розумінні є "негативною формою інтеграції".

Проблема "розширення проти інтеграції" в особливому ракурсі дискутувалась ще в добу Відродження. Вже тоді у вченні *Н.Макіавеллі* вперше постало питання про ризик розширення впливу однієї країни на іншу, яка межує з нею територіально [42]. Завжди в міждержавних відносинах існує

можливість геополітичного впливу однієї держави на іншу. На певному історичному етапі окрема країна світу може ставати більш потужною в економічному та політичному плані, тому розширювати межі свого впливу на інших, вдаючись таким чином до "розширення проти інтеграції". Виходячи з геополітичної точки зору "розширення" має негативний та ризикований характер для розвитку окремої держави світу, яка підпадає під вплив розширення. Проте, за таких умов перевагами користується та держава, яка здійснює акцію "глобального розширення", оскільки їй вдається максимально реалізувати свої національні інтереси та геополітичні амбіції, нав'язавши тим самим, іншим свою систему інтересів. Держава, яка підпадає під вплив "розширення", зазнає певних утисків з боку своїх геополітичних опонентів, а тому жодною мірою вона не має можливості реалізувати свої власні геополітичні інтереси. Саме такий формат "розширення проти інтеграції" сьогодні активно пропонується Росією по відношенню до України. На думку окремих російських теоретиків та практиків у сфері геополітики з боку Росії "Україна розглядається як західна периферія російської регіональної цивілізації і яка є тим глобальним геополітичним вузлом, на якому зупинилась геополітична експансія західної біблійної концепції на Схід і з якої розпочнеться чергове географічне розширення Російської регіональної цивілізації. Разом з газом в Європу обов'язково піде і глобалізація по-Російськи" [47]. Пояснення Росією такого ставлення до України є досить простим: "Україна не є самостійною країною, а тим більше вона не є регіональною цивілізацією, тому вона не може перекрити задвижку газопроводу в Європу... Такі рішення у життя зможуть провести лише самостійні суб'єкти глобальної політики – якщо в цьому буде необхідність" [74].

Такий контекст розуміння даної проблематики виступає предметом дослідження у працях більшості західноєвропейських вчених, зокрема таких як: *З.Бауман, З.Бжезинський, Д.Белл, Л.Браун, Е.Гор, П.Бергер, П.Бурд'є, П.Бьюкеннан, Б.Вальденфельс, Е.Гідденс, А.Колодко, А.Урсул, А.Уткін, Д.Стіглiц, Д.Хелд.* Однак, предметом дослідницьких пошуків цих вчених виступає опосередкований аналіз сутності "геополітичного розширення", завдяки чому проблема її протиставлення інтеграційним процесам та її впливу на реалізацію державного управління й досі лишається належно методологічно не розробленою.

Кожна національна держава формує свій власний геополітичний простір, який характеризує відповідні способи її розвитку та потенціал впливу на інші держави. Більшість сучасних держав, які досягають відповідно розвитку, здобувають потенціал "експорту свого образу геополітичного простору, взаємодії із туземним, породжуючи тим самим низки гібридних образів" [28, с. 10]. Саме тому, виходячи із накладання таких образів важливою проблемою є пошук механізмів та каналів взаємодії між державами, на основі і відповідно до чого може здійснюватись певне "розширення". Передусім, йдеться про те, на які сфери суспільного життя (економічна, політична, культурна, ідеологічна, інформаційна) має

розповсюджуватись розширення, його масштабність (чи воно зачіпає інтереси окремого регіону держави, чи держави в цілому). Саме виходячи із цього, можна говорити про позитивні та негативні сторони "розширення проти інтеграції" як засобу глобальної інтеграції.

Позитивною стороною у такому "розширенні" можуть слугувати аспекти модернізації системи суспільного розвитку, тоді коли трансформація, викликана процесом такого "розширення", може містити негатив. Це пов'язано з тим, що "трансформація" приводить до зміни не лише зовнішніх векторів, а також і внутрішніх векторів суспільного розвитку, що, безумовно, негативно позначатиметься на окремій системі державного управління. Трансформація системи державного управління, яка, ймовірно, може супроводжуватись процесом "розширення" приводить до високого рівня формалізації системи державного управління, в результаті чого остання втратить реальну можливість зберегти свою геостратегічну ідентичність. Отже, "розширення проти інтеграції" характеризує розширення простору влади, накладаючи при цьому відповідні географічні та територіальні обмеження. В результаті цього, на думку *М.Замятіна*, складається "серія геополітичних образів, яка може сприйматись як калейдоскоп, який формує динамічне поле таких образів... це унікальний простір (похідний від традиційного географічного простору) закладає в середині себе швидкість та темпи прискорення певних процесів, а тим самим час виявляється розмитим у межах простору, який здійснює моніторинг самого себе" [28, с. 13].

В умовах розширення як об'єктивного процесу територіальної трансформації геополітичного простору відбувається своєрідне "спресування" світового політичного простору, "перетікання внутрішньої політики великих держав у зовнішню", а в результаті цього і умовність національних кордонів [28, с. 13]. Унаслідок цього, формуються так звані "геокультурні та геополітичні зони", які найбільшою мірою характеризують умовність державних кордонів. Такі зони є основними інституційними структурами сучасного глобального простору, який формується в результаті "розширення". Слід відзначити, що саме вони характеризують відповідний рівень гнучкості та геостратегічної пластичності державних кордонів, у результаті цього такі кордони стають все більш умовними та гіпотетичними. З нашої точки зору, такий процес "розширення проти інтеграції" цілком відповідає постмодерному розумінню геополітичної світоцілісності (укрупнення держав шляхом розширення їх територіальних кордонів). Це приводить до реструктурування геополітичного простору сучасного світу, в результаті цього та чи інша країна може одночасно розглядатись як партнер кількох країн. Так, до прикладу, Україна розглядає Захід як свій стратегічний курс, а Росію як свого стратегічного партнера, про що неодноразово засвідчували окремі політики [70].

"Розширення проти інтеграції" приводить до своєрідної самоорганізації простору, а тому постійно змінюється геополітична конфігурація сучасного світу. Ця зміна передусім, стосується ментальної структури

сучасних держав, яка породжує нову систему ціннісної трансформації, відповідно до якої і прямує глобальний світ. У результаті цього, формується такий мегапростір, який і визначає новий образ світового розвитку, що прийнято сьогодні називати "геохронополітичним". Такий простір є підсумкомі привелюючого розширення впливу однієї держави на іншу.

Геополітичний простір в умовах глобалізації розширюється та якісно змінюється. Формати його розширення в першу чергу залежать від геостратегічного потенціалу окремої національної держави. Визначальним фактором цього є історичні передумови, що вказують наскільки розвиненими є методи здійснення колонізаційного та імперського впливу (освоєння прикордонних територій). Розширення також характеризується відповідним соціокультурним розвитком світу, який забезпечує його просторову динаміку. Для будь-якої держави світу в умовах глобалізації принципово важливо є принаймні зберегти, а головне примножити просторове розширення свого впливу на інші держави, не допускаючи при цьому жодної із втрат від такого впливу для власного національного розвитку. Протягом XX ст. певним державам навіть достатньо потужним в економічному та політичному плані не вдалося протистояти просторовому розширенню з боку інших держав світу. "Розширення проти інтеграції" за певних умов може протистояти певній гіпертрофованості в розвитку окремих держав. Так, зокрема, держава - лідер інноваційного розвитку, яка здійснює "розширення" по відношенню до іншої держави, сприяє виведенню такої держави з кризи соціально-економічної (переважно військово-промислової, паливно-енергетичної), забезпечуючи відповідний підйом її інфраструктури.

Слід відзначити, що механізми функціонування конкретної держави в таких глобалізаційних процесах залежать від її конкретно-історичних умов, типу, функцій, а також структури, складу державного апарату та характеру взаємовідносин держави й суспільства. Адже на межі тисячоліть одним з основних критеріїв ефективності такої моделі "розширення проти інтеграції" є спільність інтересів конкретної держави з "вектором світового розвитку" (відповідність національних інтересів умовам суспільного розвитку). Тому, обминаючи західні кальки, доцільно було б вживати все ж таки положення "інтеграція проти розширення".

Але метою даного аналізу є спроба розкриття змісту моделі "розширення проти інтеграції". При цьому необхідно звернути особливу увагу на те, що стандарти і цінності, які закладені в кожній державно-управлінській та політичній культурі і розкривають її функціональний зміст, не можуть бути поширені на все людство в цілому. Тобто закономірно "розширення" відбувається за рахунок інтересів інших держав. Щоб уникнути цього, в основу такої моделі слід покласти загальносвітові стандарти свободи та справедливості у ставленні між партнерами та відповідну однозначність розуміння ними цих категорій, адже завжди існує певна відносність того, що є свободою для одних, є утиском для інших, і те, що є справедливим для одних, є не законним для інших, оскільки кожна держава має свою національну

законодавчу систему, яка базується на власних традиціях. З нашої точки зору, “розширення проти інтеграції” як засіб глобальної інтеграції має здійснюватись на дотриманні таких критеріїв, як:

- врахування соціально-економічних та політичних факторів історичного розвитку держави;
- відмова від воєнно-стратегічних імперативів розвитку та акумулювання уваги на національних імперативах розвитку в умовах здійснення політики розширення;
- антропоцентрична мотивація (реалізація інтересів та потреб людини), а не утилітарна (соціально-економічна), яка обумовлює необхідність розширення впливу окремої країни світу на іншу;
- багатолінійне розширення (одночасний вплив на різні сфери суспільного життя держави, на яку здійснюється вплив);
- забезпечення територіально-економічного та політичного розвитку окремої держави в умовах глобальної взаємозалежності світу.

Нерідко процес “розширення” сприяє насильному впровадженню цінностей іншої культури, що закономірно приводить до створення так званої “універсалізованої концепції геополітичного світу”, де існує певний еталон, заданий конкретною державою світу, якою донедавна були США. При цьому, важко сказати, чи насправді така модель “розширення” підпадає саме під таку концепцію, але зрозумілим є одне, що в умовах глобалізації основним принципом функціонування світових держав є “рівноправність та безумовна цінність всіх типів національних та політичних систем”. Тобто сьогодні має йти мова про так званий політичний діалог, який передбачає прийняття партнерами єдиних універсальних норм та правил політичної взаємодії, які забезпечать конгломерат співвідношення різних цивілізацій. Це має сприяти рівноправності та взаємодоповнюваності, так званому “синергійному взаємопроникненню” між державами - партнерами в умовах глобалізації.

Така модель повинна базуватись на нейтралітеті та відкритості, яка супроводжуватиметься самореалізацією кожної політичної культури в єдиному політичному просторі сучасного світу. Потрібно відійти від декларацій нав’язування і реалізації політичних принципів та цінностей конкретної світової держави, що відбувається сьогодні, а вести рівноправний діалог між державами як партнерами. Фактично “розширення регіонів проти інтеграції” є своєрідною відповіддю глобалізаційним процесам, що включає формування нового “інтегративного балансу”, який має забезпечити здобуття геополітичної цілісності окремою державою, так і кожною зокрема.

“Розширення проти інтеграції” характеризує процес взаємодії геополітичних просторів, які приводять до виникнення окремих транснаціональних регіональних структур. Під такими структурами *Д.Замятін* розуміє “активно функціонуючі буферні та проміжні територіальні зони між сильними та конкуруючими державами, які за своєю суттю можуть бути і продуктивними в геополітичному плані” [28, с. 16]. Таким чином, окремі держави здобувають статус подвійного підпорядкування окремому

політичному та економічному центру. Виходячи з цього, дослідник використовує термін “геополітичні прокладки”, який характеризує механізми, що забезпечують процес взаємодії зовсім протилежних культур. Така взаємодія, у свою чергу, забезпечується шляхом розширення впливу з боку окремої держави, яка є носієм зовсім іншої системи геополітичних традицій. Це в кінцевому підсумку може привести до “фактичного розтікання та розкладу усталених геополітичних образів” [28, с. 16]. Важливу роль у процесі “розширення” відіграють так звані буферні зони, які, у свою чергу, “висмоктують сік” із базисних по відношенню до нього геополітичних просторів”. Водночас вони наділяються особливими повноваженнями впливу на глобальний світ. Досить часто невеликі держави можуть виступати лідерами розвитку у тій чи іншій сфері суспільного життя, тим самим розширюючи спочатку гіпотетично, а потім вже і реально межі свого впливу. Окрема держава в умовах глобалізації не може “самозамикатись” у собі, саме тому окремі механізми її розвитку мають автономізований характер, хоча ж реально вони є стандартизованим копіюванням умов розвитку інших держав. Таким чином, “розширення” не дає можливості жодній країні розмежуватися між собою, а навіть і від глобального простору.

“Розширення проти інтеграції” як засіб глобальної інтеграції і нова форма геополітичної динаміки сучасного світу формує нові просторово-часові виміри такого світу. Тобто певною мірою це працює на створення нового геополітичного простору, який характеризується такою формою політичної організації, яка в умовах глобалізації тривіально змінюється шляхом постійної адаптації. Таким чином, окрема держава одночасно може здійснювати кілька геополітичних розширень у напрямі здійснення економічної, політичної, культурної чи інформаційної інтеграції. Виходячи з цього, “розширення проти інтеграції” передбачає формування таких макропросторів, які характеризуються не лише “просторовим, але й часовим динамізмом і пов’язані один із одним відносинами притягування та відштовхування, залежно від специфічних особливостей, які складають неповторний образ окремої держави” [29, с. 111]. Однією із умов “розширення проти інтеграції” є також наявність так званих депресивних регіонів, які не в змозі без допомоги з боку самої держави або зовнішньої допомоги вирішити свої власні проблеми. І саме вони вдаються до процесів “розширення”, адже характеризуються масштабами кризовості (в основному, соціально-економічного розвитку та політичної нестабільності), яка проникає в них і фактично унеможливлює вирішення низки внутрішніх проблем. Утворення таких депресивних регіонів є результатом низки катастроф (природних, антропогенних, техногенних, соціально-політичних). Тому, щоб запобігти цьому процесові в умовах “розширення проти інтеграції”, депресивні регіони мають перетворитись із пасивних виконавців у політично самостійних суб’єктів інтеграційних відносин, для цього вони мають здійснювати:

- узгодження і захист соціально-політичних, економічних та державно-управлінських інтересів у середині країни та за її межами;

- створення умов та гарантії, які б сприяли розвитку в регіоні політичного консенсусу;

- нарощення зовнішньополітичного та зовнішньоекономічного потенціалу держави.

Виконання цих функцій є умовою формування ефективного соціально-економічного, правового простору, що забезпечує безпеку регіону та підвищує конкурентні позиції як внутрішньої, так і зовнішньої його політики в умовах глобалізації.

Отже, найважливішими чинниками, які визначають "розширення проти інтеграції", є рівень політичної стабільності та розвитку національної економіки, рівень відкритості та конкурентоспроможності внутрішньої політики держави. Кожній державі в сучасних глобалізаційних процесах слід шукати нові підходи до регіонального розвитку в умовах відкритості зовнішньому світу. При цьому, головним стратегічним ресурсом розвитку держави стає "рубіжність". Слід відзначити, що в умовах "розширення проти інтеграції" відбувається зростання ролі "рубіжних" держав, оскільки саме вони першими підпадають під об'єкти розширення. Для цього мають бути чітко узгодженими інтереси між регіонами держав, які межують між собою, включаючи збереження їх історичних, політичних та соціокультурних особливостей.

Важливою проблемою в контексті здійснення "розширення проти інтеграції" є так зване "олюднення простору". Це фактично, свідчить про те, що розширення впливу однієї держави на іншу має здійснюватись виключно в інтересах людини. Основною метою формування нового геополітичного простору та критеріїв його функціонування є людина, саме тому сьогодні має відбу-ватись своєрідне "перетворення людини із "гвинтика", яким він лишався протя-гом багатьох років, у людину з усією багатоманітністю її потреб" [29, с. 74].

В умовах "розширення проти інтеграції" важлива роль має також належати розробці та впровадженню інноваційної програми регіонального розвитку конкретної держави, яка б забезпечувала її нейтральність, паритетність та стриманість. Як показує досвід, відсутність такої програми в сучасних процесах глобалізації все частіше призводить до відсутності оптимальних варіантів адаптації до сучасного глобалізаційного процесу, а отже, й до політики інтервенції, яка породжує експансії і відповідне збільшення міграційних потоків. Для забезпечення реалізації ефективної глобальної концентрації держава в першу чергу має опікуватись створенням та впровадженням високих технологій, що, у свою чергу, дасть змогу інтенсифікувати соціально-політичний розвиток держави, а в результаті цього і можливість розширення впливу на іншу державу. В кінцевому підсумку певна держава сама буде зацікавленою, аби перебувати під впливом іншої держави, яка є лідером у сфері розвитку інноваційних технологій.

Таким чином здійснений нами аналіз дозволив обґрунтувати глобальну інтеграцію як засіб об'єднання держав, що забезпечує структурно-морфо-

логічну трансформацію сучасної системи міжнародних відносин і сприяє паритетному розподілу соціально-політичного, економічного та культурного потенціалу між державами в умовах спільного глобалізаційного вектора розвитку. На підставі цього доведено, що однією із форм глобальної інтеграції є "розширення проти інтеграції", яке приводить до формування нової системи міжнародних відносин, що посилює позиції окремих країн світу у сучасних глобалізаційних процесах, а отже, і до нових умов суспільного розвитку. З цією метою процес "розширення проти інтеграції" має бути достатньо гнучким, а тим самим відповідати критеріям та інтересам багатьох сторін, зацікавлених у створенні відповідних інтегративних об'єднань.

"Розширення проти інтеграції", характеризує односторонній процес реалізації інтересів конкретної держави шляхом "розширення" нею своїх інтересів у світі й включає об'єднання національних держав та глобальних структур, які мають спільний територіальний фактор, забезпечуючи "укрупнення її регіонів", приводить до виникнення "геокультурних та геополітичних зон", що спричиняють умовність державних кордонів та формування нових просторово-часових вимірів нового світу ("рубіжність"), суб'єктами якого виступають депресивні райони. Більш детальне вивчення цього аспекту закладає перспективи подальшого вивчення даної проблематики в межах сучасної державно-управлінської науки.

1.4. Актуальні тренди публічного управління: Україна та світ

Перехід до постіндустріальної епохи, яка характеризується розвитком інформаційної економіки, мережевої структури соціально-економічних і політичних відносин, визначає нові тренди публічного управління, які змінюють на міжнародному рівні існуючий порядок, а процеси глобалізації та глокалізації активно об'єднують/роз'єднують країни, регіони, політичні та громадські рухи. Як цілком слушно вважає Е. Гідденс, глобалізація представляє собою складне переплетіння цілого ряду процесів, які розвиваються суперечливо або, навіть, у протилежних напрямках [10, с. 29]. Про це свідчать відкритість економіки, інтенсифікація гуманітарних потоків, розвиток комунікативних систем, інтернаціоналізація суспільних практик. На думку Е.Гідденса, в умовах глобалізації необхідним є дотримання рівноваги між державою, економікою, громадянським суспільством і процес демократизації демократії, який передбачає ефективне делегування повноважень, альтернативні демократичні процедури, співробітництво політичних партій і зацікавлених груп, виховання культури громадянськості [10, с. 90-95].

Сьогодні, як свідчить теорія і практика публічного управління, моделі світового порядку та ідеологічні концепти, актуальні ще 10-20 років назад, переживають кризу, тому нагальними стають пошуки нових управлінських рішень щодо подолання нових викликів глобалізованого світу, зокрема: забезпечення глобальної безпеки; вирішення локальних конфліктів;

ефективність структур ООН, НАТО та інших міжнародних інституцій; подолання економічних криз; залучення якомога більшого кола суспільних груп та груп інтересів до процесу формування політики у тій чи іншій сфері, пошук компромісу між ними. В центрі цих проблем опинилася сьогодні Україна і від того, яким буде новий міжнародний порядок, залежить подальший розвиток країни, її територіальна цілісність, спроможність захищати суверенітет, результати реформ.

Аналізуючи зміни, які впливають сьогодні на публічне управління, зазначимо, що у 2010 році у світі стартував шостий уклад (або, як часто називають, Четверта індустріальна революція) – епоха нанотехнологій, кіберфізичних, цифрових технологій, інтернету речей та інших економіко-технічних інновацій, що зумовлює необхідність формування управління нової якості. Щоб увійти до Четвертої індустріальної революції, країнам треба мати не лише розвинену виробничу базу, але і умови для її адаптації до змін. Серед останніх аналітики виокремили 5 основних параметрів: людський капітал, технології та інновації, якість інституцій, участь у глобальній торгівлі та інвестуванні, а також споживацький потенціал. Ці параметри не тільки визначають готовність країн до майбутнього виробництва, але й демонструють вимоги до трансформаційних змін в управлінні.

На жаль, в цьому рейтингу Україну віднесли до категорії країн, які до майбутнього на даний час не готові. Оцінюючи людський потенціал, експерти поставили Україну на 34-те місце серед 100 країн, за здатністю виготовляти складну продкуцію – 41-ше місце. На цьому відносні переваги України закінчуються. За якістю інституцій (рівень корупції, дотримання законності, ефективність регуляційних органів і т.д.) Україна має 94 місце, поміж Киргизстаном та Камеруном. За наявністю стійких ресурсів – 88 місце, за розвитком технологічно-інноваційної сфери – 74. Трохи краща ситуація зі споживацьким потенціалом, а також міжнародною торгівлею та інвестиціями – тут Україна посідає відповідно 58-ме та 59-те місце. В загальному підсумку, Україна посіла 67-ме місце, між Колумбією та Єгиптом [26].

Прогноз світового розвитку до 2035 р., презентований на Всесвітньому економічному форумі в Давосі, свідчить про те, що глобалізаційні процеси будуть характеризуватися сповільненням темпів росту економіки, зростанням економічного протекціонізму, збільшенням нерівності між країнами та людьми. Економічне зростання планети в найближчі 20 років не перевищить 2-3% ВВП на рік, що суттєво впливатиме як на рівень розвитку окремих країн, так і на характер управління, оскільки виникає глобальний розрив між тими, хто мав можливість модернізуватися, і тими, хто цього не зробив. Якщо за цими прогнозами майбутнє України розглядається песимістично – як перетворення на найбіднішу країну світу через низькі темпи зростання економіки і відсутність технологічних проривів [12] – реформування публічного управління, здатного прискорити модернізацію країни, стає особливо актуальними.

Звернемо увагу, що до України повною мірою можна віднести характеристики, які надає Ф. В. Рюб щодо особливостей трансформаційного періоду в Центральній та Східній Європі, підкреслюючи одночасність чотирьох різних процесів: будівництво національної держави, політичне введення ринкової економіки, демократизація політичної системи і побудова громадянського суспільства. Швидкість перебігу цих процесів є зворотною стороною глибини бажаної трансформації. Тому консолідація є більш тривалою та може призупинитися парадоксами, які виникають на її шляху: між консенсусом і конфліктом, між включеністю і керованістю, між демократичним схваленням та ефективністю політичної системи [66, с.435-473].

Аналізуючи перспективи розвитку публічного управління, науковці по-різному оцінюють тенденції та можливості їх реалізації у трансформаційному світі. Так, за О. Тоффлером, перехід від економіки «фабричних труб» до економіки, заснованої на комп'ютерах, потребує масового переміщення влади, яка має орієнтуватися перш за все на продукти розумової праці: наукові і технологічні дослідження, навчання робочої сили, складне програмне забезпечення, більш умілий менеджмент, розвинуті комунікації, електронні фінанси [73, с. 203].

За З. Бауманом, глобалізація висунула на перший план нову технологію влади, яка характеризується тим, що вищі ешелони нової ієрархічної влади мають здатність стрімко пересуватися, тоді як нижчі рівні характеризуються нездатністю уповільнити цей рух та власним нерухомим станом. В нових умовах непотрібним стало як інструмент домінування нормативне регулювання, але у нових еліт з'явилися нові прийоми роз'єднання громадян, заперечення зобов'язань, ухилення від відповідальності перед населенням, що дає можливість утримувати у покорі громадян [3, с. 44-45].

На його думку, особливості нового управління виявляються в тому, що різницю між внутрішнім і світовим ринками стає все важче встановлювати, оскільки глобальні фінансові ринки диктують всій планеті власні закони і правила, а глобалізація тотально розповсюджує їх логіку на всі аспекти життя. Нечисленні задачі, які віддаються на відкуп державі і вирішення яких від неї чекають, зводяться до забезпечення збалансованості бюджету, підтримки порядку на місцевому рівні, регулювання підприємництва з метою захисту населення від особливо негативних наслідків ринкової анархії.

З. Бауман вважає, що для забезпечення свободи маневру і безмежного розширення можливостей переслідувати свої цілі світова фінансова, торгова та інформаційна системи зацікавлені в політичній фрагментації планетарного масштабу. Це перетворює держави на місцеві поліцейські ділянки, які забезпечують мінімально необхідний для ведення бізнесу порядок, але не здатні обмежити свободу міжнародних компаній. Одним з наслідків нової глобальної свободи пересування стає зростання складності, а інколи і неможливість реакції на соціальні проблеми через ефективні колективні дії [3, с. 240-243].

Отже, ми спостерігаємо процес, у якому, з одного боку, в результаті глобалізації економічного простору, в якому активно діють транснаціональні корпорації, зменшується монополія держави на владні функції і держава втрачає можливість використовувати такі традиційні інструменти макроекономічного регулювання як митні збори, експортні субсидії, валютний курс, ставка рефінансування, ін. Внаслідок цього в світі активно формується нова конструкція національної влади і управління: законодавчо-політична і виконавчо-розпорядча влади дедалі більше концентруються на наднаціональному та регіональному рівнях, а на внутрішньодержавному рівні відбувається формування окремих моделей управління, в залежності від рівня розвитку демократії та інститутів громадянського суспільства.

З іншого боку, одним з глобальних явищ стає протекціонізм, коли національні уряди посилюють заходи щодо захисту внутрішнього виробника, що ми спостерігаємо на прикладі політики Д. Трампа, який ввів нові американські мита на сталь та алюміній для ЄС, Канади та Мексики та розпочав торгівельну війну з Китаєм.

Світовий банк вказує на ризики політичних змін, «поляризацію громадської думки», антиглобалістські настрої і зростаючий вплив популістських сил по всьому світу [65]. Такі торговельні та геополітичні конфлікти між країнами заважають зростанню глобальної економіки та вимагають ширшого діалогу. Так, в комюніке зустрічі міністрів фінансів і голів центробанків двадцяти найпотужніших економік світу (G20) 22 липня 2018 р. зазначено, що серед посилення ризиків – підвищена торговельна та геополітична напруже-ність, а також нерівність [30].

Так, стратегічна концепція Д. Трампа «Америка понад усе», яка передбачає підтримку національних виробників, обмежує можливості зовнішнього доступу на ринок США, що викликає адекватну реакцію з боку партнерів Америки. Крім того, незважаючи на поглиблення партнерства між США та КНР, вони зберігають низку суперечностей, які стосуються лідерства у світі, а також дисбалансу у торгівлі сторін. У свою чергу це призводить і до збереження торгівельних бар'єрів між ними.

Значні проблеми у поглибленні процесів світової глобалізації створює посилення агресивності зовнішньої політики окремих країн, насамперед Росії, Північної Кореї та Ірану. Військова агресія Росії проти України є яскравим прикладом «безпомічності» міжнародного права і руйнування міжнародного порядку, який не здатні захистити США та ЄС. І хоча наслідком цього постає підвищення загроз виникнення нових війн та збройних конфліктів, а також поши-рення практики застосування санкцій проти порушників міжнародних правил мирного співіснування, що завдає вагомих збитків торгівлі та інвестиціям, рішучих кроків щодо захисту України з боку світових партнерів не спостерігається.

Не менш негативний характер має також поширення євроскептичних, лівих, націоналістичних настроїв в країнах ЄС, що є результатом як ускладнен-ня соціально-економічних проблем в Європейському Союзі, так і

дій Російської Федерації з підриву єдності Західного світу. Проявами таких проблем вже стали вихід Великобританії зі складу ЄС та сепаратистські заворушення в Іспанії. Все це вже стало приводом для стверджень міжнародних експертів, у т. ч. засновника та президента Всесвітнього економічного форуму в Давосі Клауса Шваба, про «виникнення реальної загрози колапсу світової глобальної системи».

Слід звернути увагу на те, що, за прогнозами Національної розвідувальної ради США та Інституту ЄС з досліджень безпеки, представлених у доповіді «Глобальне управління – 2025», можливі чотири сценарії подальшого розвитку глобального управління: «Ледь тримаючись на плаву», «Фрагмен-тація», «Європейський концерт» повертається», «Ігрова реальність: конфлікт став козирем, який побиває реальність» [11].

Сценарій «Ледь тримаючись на плаву» можна назвати поміркованооптимістичним. Експерти вважають, що, незважаючи на зростаючі ризики і повільне вдосконалення міжнародної системи управління, ця система в найближчі роки ще дієздатна і, цілком ймовірно, протримається до 2025 р. Однак у більш віддаленій перспективі інститути управління в нинішньому вигляді виявляться нежиттєздатними і будуть не в змозі «утриматися на плаву».

Другий сценарій, «Фрагментація», є помірно песимістичними. Згідно з цим варіантом, в світі відбувається фрагментація регіонів: Азія будує свій порядок, Європа як би замикається в собі і прагне вирішити проблеми, пов'язані з падінням життєвого рівня населення. Сполучені Штати, з урахуванням зростання робочої сили, можуть виявитися в кращій позиції, якщо, звичайно, подолають відомі проблеми бюджетного дефіциту і боргів. У цих умовах, завдяки новим комунікаційним технологіям, процес глобалізації триває, але набагато більш помірними темпами.

Третій сценарій – «Європейський Концерт» повертається» – найбільш оптимістичний. За цим сценарієм, незважаючи на екологічні ризики і конфліктні ситуації, міжнародне співробітництво в плані вирішення глобальних проблем в цілому розвивається дуже непогано. Цьому сприяє те, що США з іншими країнами, а також Китай і Індія докладають спільних зусилля. У свою чергу ЄС починає виконувати більш глобальну роль, ніж раніше. З приводу останнього зауважимо, що підвищення глобального статусу Європи, на думку ряду аналітиків, можливо лише при формуванні близького по цивілізаційному духу і економічним інтересам політичного простору в Євразії.

Четвертий сценарій – «Ігрова реальність: конфлікт став козирем, який побиває реальність» – найбільш песимістичний. Відносини між Китаєм і США загострюються, зростає економічна конкуренція між членами БРІКС. Руйнуються надії на краще життя у середнього класу в Європі, що призводить до загострення в соціальній сфері. На Близькому Сході йде гонка ядерних озброєнь. Автори доповіді проводять аналогію зі станом справ після Віденського конгресу (1814 р.), коли принципи європейського врегулювання діяли протягом приблизно півстоліття. Панує атмосфера підозри і напруги, що

робить неможливими, особливо в Азії, подальші реформи глобальних інститутів управління.

У висновках до аналізу цих сценаріїв автори проекту визначили, що перший і третій сценарії допоможуть уникнути найгірших наслідків за допомогою запобіжних і заздалегідь обдуманих дій. Другий і четвертий сценарії затьмарять здобутки останніх 50 років – подолання крайніх форм бідності й урегулювання масштабних міждержавних конфліктів [11, с.73].

Знаково, що проведений у лютому 2018 року Всесвітній Урядовий Саміт, який об'єднує лідерів державного та приватного секторів, а також міжнародних лідерів, був присвячений темі пошуку шляхів вдосконалення діяльності урядів заради покращення життя кожної людини, а не лише заради покращення показників економічного зростання.

Менше управління, а більше врядування – таким був основний зміст цієї зустрічі, що передбачає включеність усіх у процес вироблення дієвих політик, рішень, де б головним мірилом успіху та результативності публічного управління стало благополуччя людей. За наявних технологій, передусім, інформаційних, перед публічним управлінням та врядуванням постають нові виклики на різних рівнях – від однієї маленької громади до міжнародної спільноти, тому інновації, новітні технології мають слугувати, в першу чергу, задля упередження бідності, доступу до освіти. Дієвість урядування та врядування в значній мірі залежить від сильних інституцій та лідерства.

Як підкреслювалося на саміті, головною метою будь-яких реформ має стати підвищення доброботу людини, створення можливостей для її професійної і соціальної самореалізації. В сучасному світі конкурентоздатними можуть бути тільки ті держави, в яких розбудовують міцні державні інститути та у яких політика формується і реалізується на засадах верховенства права, інклюзивності. Governess тут розуміється як набір інституцій, які реалізують певні державні функції: міністерства, відомства, органи місцевого самоврядування. Натомість governance включає у себе усіх стейкхолдерів, усіх, хто отримує ті чи інші послуги, на кого розповсюджується та чи інша політика. І у такому сенсі цей термін включає далеко не тільки уряд, а й інститути громадянського суспільства, бізнес, які мають бути більш активно залучені до формування політики, її реалізації, участі у підготовці рішень. Але, з іншого боку, і до відповідальності за їх впровадження. Громадянське суспільство має змінити стиль поведінки та свою роль в управлінському процесі – перейти від суто критичного ставлення, від позиції моніторингу та контролю, до спільної відповідальності у разі, якщо воно залучається до формування тієї чи іншої політики.

Ключова ідея, яка звучала на саміті, полягала в тому, що кожна країна, реалізовуючи ту чи іншу політику, має орієнтуватися, насамперед, не на якісь статистичні дані чи загальновідомі показники економічного розвитку, на кшталт ВВП, а на людський вимір. Наскільки окрема конкретна людина стала жити краще, наскільки підвищився її добробут, можливості для

самореалізації – як в особистісному, так і в професійному плані. Тобто ідеологія «людино-центризму» сьогодні має стати домінуючою [63].

Вважаємо, що для реалізації ідеї врядування (*governance*) синергетична функціональність публічного управління дає можливість управляти на основі прогнозування соціально-економічних процесів, визначаючи межі і можливості управління, використовуючи модернізацію як джерело радикальних змін.

Зокрема, в управлінні суспільством важливо розрізняти методи, механіз-ми і технології для кризового та стабільного соціуму, адже в умовах кризи ринкові методи саморегулювання виявляють нездатність подолати негативні явища і зупинити рецесію, тому посилення державного регулювання основних соціально-економічних процесів стає характерною рисою суспільного життя провідних країн. При цьому ступінь державного регулювання соціально-економічних процесів і здатність через механізми державного управління пом'якшити економічний удар по соціально незахищеним верствам населення, які залишаються без роботи, гарантованого прибутку, може бути реалізованою за умов, що держава здатна втручатися і регулювати відповідні зміни на основі суспільного консенсусу, поєднуючи таку політику з підтримкою підприємництва і ринкової конкуренції. Це передбачає значні державні капіталовкладення не лише в основні невиробничі сфери – освіту, науку, охорону здоров'я, громадський порядок, але й виділення значної державної підтримки для реального сектору економіки.

Одним з головних трендів сучасного публічного управління є зростання участі громадян у прийнятті управлінських рішень, плюралізм форм організації і здійснення публічної влади як умови вертикальної і горизонтальної суспільної взаємодії. Френсіс Фукуяма, виступаючи у червні 2018 р. в Україні, підкрес-лював, що будь-яка модерна система має три основні підвалини, які повинні бути збалансовані. *Перша* – це держава, яка має монополію сили на певній території. *Друга* підвалина – правовладдя. Воно існує лише тоді, коли найвища влада країни має підкорятися тим самим правилам, що і всі інші, і це інституційно закріплюється в незалежній судовій владі. *Третя* підвалина – підзвітність, виражена у формі демократичних вільних виборів, які мають забезпечити, служіння уряду широкій громадськості, а не вузьким інтересам еліт. У модерній державі є баланс інституцій, які акумулюють і використо-вують владу і силу, і тих інституцій, які цю владу і силу стримують [82].

Конкретними формами громадського управління стають сьогодні громадські ради, консультаційні комітети (Економічний і соціальний комітет в ЄС, Рада із суспільно-корисної діяльності при Міністерстві з питань праці та соціальної політики у Польщі, Естонська економічна і соціальна рада, Економічна й соціальна рада Іспанії; Трипартистська рада Республіки Литва, Економічна і соціальна рада Португалії, Національна тристороння соціально-економічна рада при президентові України, Економічна і соціальна рада республіки Болгарії та ін.), конференції, цивільні журі (Citizen jury у США),

цивільні Workshop (Великобританія та ін.); інститути медіації для перетворення конфлікту на співробітництво; громадсько-публічний аудит (*забезпечує перевірку підзвітності органів державної влади, виконання ними організаційно-функціональних зобов'язань*), громадсько-публічна експертиза (*аналіз державно-управлінської практики шляхом з'ясування її адекватності інтересам громадськості*); практики громадського контролю в електоральному процесі (*моніторинг виборчої кампанії та спостереження в день голосування за процедурами голосування та підрахунку голосів*).

Активізація участі громадян в управлінні на місцевому рівні реалізується, наприклад, через таку форму взаємодії як телекотедж, мета якого – зв'язати завдяки новим інформаційним технологіям ізольовані сільські громади зі світом (*об'єднує в собі функції навчального центру, бібліотеки, пошти, магазину телекомунікаційної техніки та центру зв'язку, де проводяться курси з роботи на комп'ютері і використання телекомунікаційного обладнання*).

Комунікативне середовище публічної сфери активно поширюється сьогодні в online-просторі, який надає можливість на підставі принципів відкритості, доступності та індивідуальності бути поінформованими, висловлювати свою думку, брати участь у процесі формування й вироблення рішень, погодження суперечливих питань та отримання послуг. Для виконання цих функцій online-простір створює публічні майданчики, «медіаком'юніті» (горизонтальне спілкування всередині громадянського суспільства через соціальні мережі, інтернет-блоги тощо), електронне урядування (*e-governance*) та електронну демократію

Одним із видів практичного втілення електронної демократії та прямої участі можна назвати online-вибори. У 2005 році Естонія стала першою країною, що надала можливість своїм громадянам взяти участь у виборах місцевих органів влади через систему ***online***-виборів. Електронне голосування в масштабі всієї країни використовують також такі держави, як Франція, Бельгія, США, Великобританія та ін.

Популярною формою взаємодії громадянського суспільства та влади можна вважати краудсорсинг (*crowd – натовп і soursing – використання ресурсів*) для використання ресурсів громадян, організованих у соціальні мережі в online-просторі для колективного створення (ідеї, проекту) і / або закріплення (рішення, практики) політичних інновацій у сфері публічної політики. Виділяють три види краудсорсингу: створення краудсорсингових ресурсів в умовах надзвичайних ситуацій; законотворчий краудсорсинг; співпраця органів влади та громадянського суспільства в регіонах/муніципальних утвореннях. Основними практиками краудсорсингу є: політичний ринок прогнозів (діяльність з придбання інформації про розвиток ситуації в майбутньому й очікувані результати), брейнсторм (мозкові штурми для генерації різноманітних ідей з певної проблеми), законотворчий краудсорсинг, проектний краудсорсинг (*постійно діючий інформаційний ресурс,*

контент якого забезпечується громадянами, експертами), мережева взаємодія та ін.

До майбутнього активного розповсюдження шерінг-практик: економіки спільного споживання (шерінг – економіки), спільного проживання (колівінгу), сервісів обміну велосипедами, спільного використання автомобілів (карше-рінгу), офісів (коворкінгу), гаджетів, одягу і навіть їжі (фудшерінгу) може приєднатися медіа-шерінг як публічне мережеве спілкування і розвиток спільного обговорення контенту різними людьми з можливістю коментування інформації за допомогою каналів і платформ, що дозволяють користувачам відправляти один одному посилання та файли, висловлювати своє ставлення тощо.

Розвиток форм громадської участі в управлінні сприяє усвідомленню того, що ситуації плюральних моделей розвитку, різноспрямованих цілей в управлінні потребують компромісу, консенсусу як найбільш прийнятних способів прийняття рішень. Дослідження цих питань відомим українським філософом С. Кримським («Запити філософських смислів», «Під сигнатурою Софії») свідчать про необхідність при виборі колегіальних рішень дотримуватися такої структури колегіального обговорення, коли рівність права не виключає плюралізму думок, консенсусу, врахування різноманітності інтересів, визначення групового вибору на диференційованому аналізі всіх позицій і точок зору.

На думку С. Кримського, досвід демократичного прийняття рішень свідчить, що врахування думки більшості (яке передбачає, як правило, усереднення оцінок) конструктивне в разі широкої поінформованості та професійної однорідності тих, хто приймає рішення. Крім того, рішення, відібрані за принципом більшості, легше реалізувати на практиці, ніж індивідуальні думки. Однак групові думки, вироблені за принципом більшості, тяжіють до тривіальних міркувань і виявляють дефіцит відповідальності, що виникає внаслідок колективної анонімності. Внаслідок зазначеної обставини групові рішення більшості можуть бути менш обережними, ніж індивідуальні думки [40, с. 229].

Оскільки в постіндустріальному суспільстві значення індивідуальної думки суттєво зростає у зв’язку з тим, що саме індивідуальні думки можуть бути джерелом оригінальних ідей, нетривіальних міркувань, нестандартних, неупереджених комунікацій (про що свідчать численні блоги в Інтернеті), індивідуальність набуває соціально-етичного змісту щодо необхідності розв’язувати колізії, які виникають у суспільстві. Можна констатувати, що поступово зростає вплив морального начала при розв’язанні політичних, соціальних, національних проблем.

С. Кримський виділяє феномен утвердження етичної духовності, моральної політики і морального світу як характерну рису соціально-історичного прогресу у XXI ст. [40, с. 230]. Отже, у цьому контексті зміни в управлінні, які відбуваються наразі та в перспективі створюють перспективу утвердження демократичного імперативу.

У зв’язку з цим варто звернути увагу на такий тренд публічного управління як формування нової управлінської еліти – меритократії, критеріями належності до якої є рівень IQ, знання та професіоналізм. Рекрутування меритократичної еліти здійснюється з різних соціальних груп і передбачає створення стартових умов для об’єктивно обдарованих та працелюбних людей, надання їм шансу для зайняття високих суспільних позицій в умовах вільної конкуренції.

Д. Белл («Грядущее постиндустриальное общество») (1973) вважав, що в майбутньому, мерітократія здатна замінити бюрократію, а також в цілому змінити соціальну структуру суспільства, забезпечивши гідне життя кожній людини на основі загальної рівності можливостей. [4], Отже, управління, здійснюване меритократичною елітою, позитивно відобразиться на суспільстві, оскільки сприятиме розвитку людського потенціалу й талантів індивідів, сприятиме гуманізації суспільства, поширенню культури толерантності, досягненню консенсусу.

Отже, наведені приклади актуальних трендів публічного управління свідчать, як зазначав З.Бауман, про стан «між владами» – *inter regnum*, коли новий світ виникає по частинах, по шматочках, і кожен шматочок – це свого роду досвід, експеримент, який ми змушені ставити [3].

У цьому відношенні Україна має рухатися інноваційним шляхом удосконалення моделі управління в публічному секторі. Відповідно, публічне управління повинно ґрунтуватися на цінностях цивілізаційного та формаційного розвитку, громадянського суспільства та забезпечувати максимальне включення громадян до управління державою для досягнення легітимно розроблених і визнаних цілей прогресу, забезпечувати пошук компромісів або усунення соціальних, економічних і політичних суперечностей у суспільстві.

Важливо розуміти, що встановлення ступеня задоволеності суспільних потреб не є самоціллю для публічного управління, оттже, з точки зору підвищення його результативності та ефективності, в країні має бути забезпечено функціонування публічних організацій таким чином, щоб задоволення потреб та вирішення проблем суспільства відбувалось своєчасно і повною мірою за умови раціонального та ефективного використання суспільних ресурсів стійким та надійним чином, за рахунок постійного та об'єктивного моніторингу розвитку суспільних, колективних та індивідуальних потреб, інтересів та цілей.

1.5. Особливості інституційної організації публічного управління України в умовах євроінтеграції

Як свідчить досвід європейських країн, інституційний розвиток публічного управління є важливою складовою адміністративного устрою ЄС, який має як загальні ознаки європейського управління, так і специфічні риси, характерні для управлінських систем окремих країн.

В загальному сенсі, інституційний розвиток публічного управління в ЄС здійснюється згідно таких критеріїв:

1) верховенство закону, тобто правова визначеність і передбачуваність адміністративних дій та управлінських рішень, відповідно до принципів законності та поваги до законних очікувань фізичних осіб;

2) відкритість та прозорість, спрямовані на забезпечення раціонального контролю адміністративних процесів і результатів та їх відповідності заздалегідь встановленим правилам;

3) відповідальність державного управління, адміністративної, законодавчої чи судової влади щодо забезпечення дотримання законності;

4) ефективність використання державних ресурсів, зокрема ефективність в досягненні політичних цілей, встановлених законодавством, та в забезпеченні дотримання законодавства.

Ці критерії є основою Європейського адміністративного простору (European Administrative Space – EAS), який представляє собою комплекс загальновизнаних стандартів для дій в державному управлінні, що визначається національним законодавством і реалізується через відповідні процедури і механізми підзвітності. Прикладом таких стандартів є прийнятий на пропозицію Європейського омбудсмена Європейським Парламентом у 2001 р. Кодекс належної адміністративної поведінки для установ і органів ЄС.

За останній час європейська система управління переживає суттєві зміни, які впливають на керованість ЄС на наднаціональному рівні та відмінності моделей управління в окремих європейських державах. Перш за все, на початку XXI століття активізувалися та укріпили свої позиції популістські політики та партії (Німеччина, Франція, Австрія, Нідерланди, Чехія та ін.), які стали складовою європейського політичного життя та активно втілюють євроскептичні проекти (пропозиція проведення референдумів щодо членства в ЄС чи в зоні євро). Відцентрові тенденції проявилися у Brexit та у 2017 р. у вигляді регіонального сепаратизму в іспанській Каталонії, що засвідчило схильність певних політичних груп до ренаціоналізації ЄС та обмеженість впливу загальноєвропейських інституцій на ці процеси. І хоча європейська спільнота знайшла єдність в тому, щоб підтримати територіальну цілісність і центральний уряд Іспанії та відмовитися від будь-якої форми посередництва, що додатково підкреслило безпідставність сподівань на «Європу регіонів», популярну ще в 90-х роках, але Brexit та регіональний сепаратизм в Іспанії показали певні проблеми в інституціональній структурі ЄС та в системі європейського управління, а

конфлікти європейських інституцій з Польщею і Угорщиною так і не вийшли з глухого кута.

Важливим кроком для підтримки європейських інституцій стала активізація моделі Європи багатьох швидкостей, яка у Римській декларації, підписаній 25 березня 2017 р. лідерами країн ЄС, була визначена як можливість членів ЄС «діяти разом, але, у разі необхідності, з різним темпом та інтенсивністю, при цьому рухаючись у одному напрямку» [65].

Ця ідея була представлена в оприлюдненій 1 березня 2017 р. Білій книзі щодо майбутнього Європи, яка представляє бачення на те, як Європа змінюватиметься протягом наступного десятиліття перед лицем сучасних викликів. Один із сценаріїв подальшого розвитку ЄС «Ті, хто бажають більшого, робитимуть більше» – це сценарій, за яким ЄС-27 функціонуватиме у звичному режимі, але деякі держави-члени здатні виявляти бажання поглиблювати інтеграцію, що передбачає виникнення в Союзі однієї або декількох «коаліцій бажаючих», готових працювати разом в конкретних сферах політики, зокрема таких, як оборона, внутрішня безпека, оподаткування або соціальні питання. Досвід застосування такого підходу під час створення Шенгенської зони (22 держави-члени з 28-ми) або зони євро (19 держав-членів з 28-ми), показує, що такий сценарій є можливим.

Перевагою такого сценарію є зменшення розриву між очікуваннями громадян і реальною політикою в тих державах-членах, які оберуть шлях поглиблення інтеграції. Однак, недоліком буде те, що обсяг прав громадян, наданих законодавством ЄС, варіюватиметься залежно від того, в якій з держав-членів вони житимуть [89].

Отже, Європа багатьох швидкостей дасть можливість державам-членам для більшої свободи для формування окремих блоків та визначення політики, коли досягти одностайності на рівні ЄС буде неможливо. Але в рамках цієї моделі залишаються актуальними проблеми релокації біженців, загрози розшарування ЄС в результаті багатошвидкісної інтеграції та мобільності трудової сили з Центральної Європи.

Ситуація в системі європейського управління має значення і для реформування публічного управління в Україні. Не відкидаючи критерії та принципи європейського управління, українським владним інституціям варто враховувати ризики і суперечності, притаманні наразі ЄС.

Виконання Угоди про асоціацію, укладеної між Україною та ЄС в 2014 році [78], означає, що в інституційному плані мова йде про запровадження принципів, які використовуються в європейському управлінні та прописані в Угоді про асоціацію: Україна визнає свою відданість демократичним принципам, верховенству права, належному врядуванню, правам людини і основоположним свободам, різноманітності, людської гідності та вільної ринкової економіки.

Політична співпраця України з ЄС має здійснюватися за умов дотримання основних принципів солідарності, взаємної довіри, спільної відповідальності й партнерства, а також сталого розвитку і зеленої економіки.

Належне врядування, боротьба з корупцією, боротьба з різними формами транснаціональної організованої злочинності й тероризмом, сприяння ефективній багатосторонності є головними принципами для посилення відносин між Україною та ЄС.

У сфері юстиції, свободи та безпеки Україна зобов'язується надавати особливого значення утвердженню верховенства права та укріпленню демократичних інституцій усіх рівнів у сфері управління загалом та правоохоронних і судових органів зокрема, що покладає обов'язок на Україну вживати заходів для зміцнення судової влади, підвищення її ефективності, гарантування її незалежності та неупередженості і боротьби з корупцією.

Співробітництво України з ЄС у сфері міграції і притулку взагалі полягає, насамперед, у підвищенні ефективності управління кордонами.

У сфері торгівлі діяльність органів управління має бути спрямована на забезпечення вільної конкуренції, ринкової економіки, вільної торгівлі: застосування національного режиму (ст. 148), скасування всіх мит, зборів і платежів (ст. 27 – 33), можливості вжиття спеціальних заходів (ст. 44), одночасного незастосування (ст. 45 біс), застосування меншого мита (ст. 49), визначення еквівалентності (ст. 66), нерозголошення конфіденційної інформації та захист інформації (ст. 107, 139, 301), ефективне регулювання (ст. 127), вільної та не-спотвореної конкуренції (ст. 148, 254), захист авторського права (ст. 180) та ін.

Управління в галузі державних фінансів спрямовується на забезпечення розвитку бюджетної політики і надійних систем внутрішнього контролю та зовнішнього аудиту, що базуються на міжнародних стандартах, а також відповідають основоположним принципам підзвітності, прозорості, економності, ефективності, результативності та належного фінансового управління. З метою вдосконалення управління державними фінансами ЄС надає Україні інформацію та ділиться досвідом і кращою практикою у таких сферах, як: бюджетна політика (зокрема щодо розвитку системи середньострокового бюджетного прогнозування/планування, удосконалення програмно-цільових підходів у бюджетному процесі й аналізі ефективності та результативності виконання бюджетних програм; покращання обміну досвідом та інформацією з питань планування і виконання бюджету та стану державного боргу), внутрішній контроль (імплементація стандартів і методик Міжнародної організації вищих органів фінансового контролю (INTOSAI), а також обмін найкращими практиками ЄС у галузі зовнішнього контролю та аудиту державних фінансів з особливим акцентом на незалежності відповідних органів), зовнішній аудит (розвиток системи державного внутрішнього фінансового контролю шляхом гармонізації з міжнародно-визнаними стандартами (Інститут внутрішніх аудиторів (IIA)), Міжнародна федерація бухгалтерів (IFAC, INTOSAI) та методологіями, а також обмін найкращою практикою ЄС щодо внутрішнього контролю та внутрішнього аудиту в державних органах, боротьба з шахрайством (удосконалення методів, спрямованих на припинення шахрайства і корупції та запобігання

цим явищам у сферах, що охоплюються главою 3 розділу V «Економічне та галузеве співробітництво», зокрема співробітництво між відповідними адміністративними органами).

Стаття 264 передбачає, що тлумачення норм Угоди має відбуватися відповідно до Договору про функціонування ЄС, зокрема відповідної судової практики Суду ЄС, а також відповідного вторинного законодавства, рамкових положень, керівних принципів та інших чинних адміністративних актів ЄС, крім випадків, коли йде пряме посилання на норми міжнародного характеру.

У 2015 році Вищий адміністративний суд України дав роз'яснення головам апеляційних адміністративних судів, де звернув увагу на те, що враховуючи європейський напрямок розвитку України та мету прийняття Закону України від 18 березня 2004 року № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу», а також початок дії Угоди про асоціацію між Україною та ЄС, правові позиції, сформульовані у рішеннях Європейського суду справедливості, можуть ураховуватися адміністративними судами як аргументація, міркування стосовно гармонійного тлумачення національного законодавства України згідно з усталеними стандартами правової системи Європейського Союзу». Отже, в адміністративному суді законодавство України може тлумачитися в контексті чинних норм і принципів права ЄС, що свідчить про активне впровадження європейських принципів і стандартів у сферу державного управління України [88].

Для реформування державної служби та системи державного управління Європейський Союз надає Україні фінансову та фахову допомогу що передбачено ст. 6 Угоди про асоціацію. Зокрема, в Угоді про асоціацію існує низка положень, з яких випливає необхідність створення нових органів управлін-ня в Україні, або ж наділення новими повноваженнями вже існуючих. Стаття 378 передбачає поглиблене співробітництво з метою покращення адміністративної структури України для сприяння діяльності суб'єктів господарювання [78].

Важливим кроком інституційної розбудови державного управління стало прийняття у 2016 році Стратегії реформування державного управління на 2016-2020 рр. та Плану заходів з її реалізації, які базуються на Принципах публічного адміністрування Європейського Союзу [15]. Основна мета реформи – формування ефективної системи державного управління, що здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток та адекватне реагування на внутрішні й зовнішні виклики.

У грудні 2016 р. було підписано фінансову угоду між Урядом України та Європейською Комісією, що передбачає підтримку України в реалізації Стратегії реформування державного управління на 2016 – 2020 роки в межах програми ЄС «Підтримка комплексної реформи державного управління в Україні». Забезпечення координації реформи здійснює Координаційна рада з питань реформування державного управління.

Результатом реформування має бути така система державного управління, яка гарантує належне впровадження політичних рішень та правових норм, є прозорою, передбачуваною та клієнтоорієнтованою, спрямована на стале економічне зростання і сприяє розвитку підприємництва та інвестицій. Окрім того, ознаками ефективності державного управління має бути раціональне використання фінансових та людських ресурсів, створення умов для само-реалізації громадян і перетворення держави на привабливого та ефективного роботодавця. Основні зміни, передбачені реформою, це:

- різні завдання мають бути розподілені між різними державними органами: державні агентства мають управляти державною власністю, державні служби – надавати послуги, державні інспекції – здійснювати моніторинг, а центральні органи влади повинні зосереджуватися виключно на розробці державної політики;

- підвищення якості урядових рішень, щоб зробити їх: зрозумілими, виваженими, узгодженими між собою, цілісними та комплексними, збалансованими, відкритими, реалістичними, послідовними;

- впровадження адміністративної процедури відповідно до принципів ЄС, підвищення якості надання адміністративних послуг та збільшення частки послуг, доступних в електронній формі, а також зменшення адміністративного навантаження на бізнес та громадян;

- формування професійної державної служби з сучасними методами управління персоналом, що дозволять перетворити державу на конкурентного та престижного роботодавця. Державна служба має орієнтуватися на результат, а не на процес, та мати чіткі показники ефективності своєї діяльності. До того ж, завдяки системам електронного урядування та введенню чіткої системи збалансованих показників з аналізом їх впливу державна служба буде більш ефективною. Не останню роль у цих змінах відіграватиме і запровадження прозорої та справедливої системи оплати праці держслужбовців [64].

З метою підтримки впровадження в Україні реформи державного управління ЄС схвалив спеціальну програму допомоги у розмірі 104 мільйони євро, яка передбачає 90 мільйонів євро на бюджетну підтримку та 14 мільйонів євро на технічну допомогу, яка використовується для надання консультативних послуг державним органам, залученим до впровадження реформи. За результатами аналізу Звіту про здійснення Україною реформи державного управління в 2017 р. ЄС вирішив надати ще 15,5 мільйонів євро бюджетної підтримки. Ця допомога обумовлена результатами, досягнутими Україною за низкою показників ефективності впровадження, зокрема, стосовно координації реформи державного управління, запровадження фахівців з питань реформ, удосконалення управління персоналом та реорганізації системи центральних органів виконавчої влади. У 2018 році у рамках реформи очікується виконання низки таких стратегічних завдань як:

- оновлення Регламенту Кабінету Міністрів України та методології стратегічного планування та формування державної політики;

- внесення змін до Стратегії реформування державного управління та Плану заходів щодо її впровадження відповідно до висновків оцінювання системи державного управління України в рамках Програми ОЕСР / SIGMA;
- практичне впровадження плану оптимізації чисельності працівників та структури центральних органів виконавчої влади, а також удосконалення системи оплати праці працівників державних органів;
- завершення реорганізації 10-и пілотних міністерств та запуск такого ж процесу в інших міністерствах відповідно до Концепції оптимізації системи центральних органів виконавчої влади;
- прийняття закону «Про адміністративну процедуру» [64].

У рамках підписаного у липні 2018 р. меморандуму між Україною та ЄС щодо надання нашій країні макрофінансової допомоги у розмірі 1 млрд. євро в системі публічного управління необхідно здійснити:

- встановлення та запуск системи автоматичної перевірки декларацій;
- організацію зв'язку цієї системи з державними реєстрами, за якими можна буде звіряти, приміром, інформацію з декларації про певну нерухомість та дані реєстрів про задекларованих власників цього майна;
- фактичну перевірку щонайменше 1000 декларацій високопосадовців;
- міни у процедурах подання інформації до реєстру кінцевих власників компаній та прогрес у запуску Антикорупційного суду;
- просування процесу приватизації, в тому числі продаж щонайменше 200 об'єктів, власником яких є держава;
- реформу системи управління державних підприємств, в тому числі – створення незалежного правління «Укренерго»;
- створення корпоративної системи управління державних банків;
- просування роботи з повернення активів, пов'язаних із безнадійними кредитами (слово «Приватбанк» у документі не звучить, але між рядків – читається);
- зміни у системі запобігання відмиванню коштів, як того вимагає Угода про асоціацію Україна-ЄС;
- імплементацію ухваленого закону про ринок електроенергії (це також передбачено нашими зобов'язаннями перед ЄС);
- фінансування медичної реформи;
- удосконалення ефективності системи субсидій, в тому числі – щоби уникнути можливості отримання дублюючих субсидій однією особою, але не залишити без субсидії тих, хто має на неї право.

Важливого значення для подальших інституційних змін в системі публічного управління набуває президентська ініціатива про внесення змін до Конституції щодо європейського та євроатлантичного курсу [24].

Наведені факти свідчать, що інституціалізація публічної влади в Україні в умовах євроінтеграції є актуальним питанням подальшого розвитку відносин між Україною та ЄС, що було зазначено під час липневого (2018) саміту Україна – ЄС у спільній заяві, у якій лідери Європейського Союзу та України, підтвердити відданість ідеї зміцнення політичної асоціації та

економічної інтеграції України з Євросоюзом на основі Угоди про асоціацію та спільних цінностей – демократії, верховенства права і прав людини.

У заяві зазначено, що ЄС підтверджує непохитну підтримку незалежності, суверенітету і територіальної цілісності України, визнає суттєвий прогрес, досягнутий Україною у процесі реформ, який є вкрай важливим як для задоволення потреб громадян України, так і для зміцнення здатності України протистояти зовнішнім викликам, з якими вона стикається.

Серед найбільш важливих результатів, який підтримує ЄС: прогрес в проведенні структурних реформ в галузях децентралізації та державного управління; у реформуванні сфер держзакупівель та екології; вдосконалення управління і підвищення прозорості державних підприємств; прогрес щодо закону про національну безпеку; ухвалення Україною енергетичної стратегії до 2035 року, реалізація якої сприятиме подальшому зміцненню енергетичної безпеки країни та виконанню Паризької кліматичної угоди;. встановлення в Україні нової законодавчої інституційної антикорупційної архітектури та роботу, яку вже було зроблено у боротьбі проти корупції, зокрема Національним антикорупційним бюро (НАБУ); зусилля щодо реформування судової системи, судочинства та прокуратури задля зміцнення верховенства права в Україні; ухвалення закону про Вищий антикорупційний суд як важливий крок у боротьбі проти корупції тощо [31].

Досягнення вищенаведених результатів здійснюється, зокрема, завдяки впровадженню таких європейських інструментів інституційної розбудови, як Twinning, TAIEX, програми Всеохоплюючої інституційної розбудови (CIB) у рамках ініціативи Європейського Союзу «Східне партнерство».

1.6. Методи, механізми, інструменти та технології публічного управління й адміністрування в сучасних умовах

Ф. Фукуяма розглядає сучасні компетенції державних установ в чотирьох аспектах:

1) організаційне проектування і менеджмент, враховуючи, що більшість найбільш вдалих рішень має специфічний контекст;

2) створення політичної системи, виходячи з того, що проект державного управління визначається політичною системою, але це не гарантує оптимальності діяльності державних установ, оскільки одна і та ж установа може як сприяти, так і протидіяти вирішенню окремих справ;

3) основи легітимності, маючи на увазі, що державні установи мають не лише працювати спільно в загальноадміністративному смислі, але й сприйматися легітимно більшою частиною суспільства. Хороший державний устрій – це така система обслуговування, якої активно потребує клієнт – громадяни суспільства. Добитися такого стану важко, тому, оцінюючи дискусію між прибічниками авторитаризму та демократії, Ф. Фукуяма вважає, що авторитарні країни здатні процвітати, якщо зможуть розвиватися за Лі

Кван Ю, зате демократичні режими мають позбавлятися від найгірших форм некомпетентності: такі лідери можуть позбавлятися своїх посад голосуванням. Тобто емпіричний зв’язок між демократією і розвитком залишається складним і неоднозначним: його неможливо засновувати ні на авторитарній системі, ні на демократії як стратегії розвитку;

4) культурні і структурні фактори, виходячи з того, що норми, цінності і культура в першу чергу обумовлюють попит на ту чи іншу інституцію, дозволяють розвивати або стримувати певний тип професійних установ [81, с. 48-60].

Ця точка зору важлива з позицій класифікації сучасних механізмів публічного управління. які поділяють на: *цільові* (спрямовані на досягнення певної мети), механізми *функціонування системи публічного управління* на різних етапах суспільного розвитку країни, механізми *здійснення процесу публічного управління* різними владними органами та окремими посадовими особами.

Цільові механізми публічного управління використовуються як органами державної влади, так і органами місцевого самоврядування як знаряддя для здійснення цілеспрямованих перетворень у функціонуванні або розвитку конк-ретних об’єктів публічного управління. Частіше за все механізми цього типу трактуються як сукупність способів, методів, важелів, через які суб’єкт публічного управління впливає на об’єкт чи групу об'єктів управління для досягнення певної мети. При цьому кожний цільовий механізм публічного адміністрування – це сукупність спеціально підібраних для розв'язання наявних суперечностей та вирішення проблемної ситуації взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив органів публічного управління на соціально-економічну територіальну систему країни, її підсистем або елементів для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку всієї системи або її складових в обраному стратегічному напрямку із додержанням низки визначальних принципів.

До *набору методів*, що можуть входити до складу цільових механізмів публічного управліннявідносяться: *адміністративні* (у тому числі *організаційні та розпорядчі*), *правові, економічні, політичні, соціальні, психологічні, моральні та етичні,* а також *комбіновані*, які у свою чергу можуть включати будь-який набір різноманітних методів (наприклад, адміністративно-правові, соціально-психологічні, організаційно-економічні тощо або такі, що складаються з більшої кількості різних за способом впливу та набору методів цільових механізмів).

Чинний *механізм функціонування системи публічного управління* представляє собою структуру системи публічного управління, яка відповідає діючому законодавству, наявні зв'язки між її підсистемами та усіма органами, що входять до їх складу, а також особливості функціонування системи *публічного управління* та взаємодію між її елементами. На сьогодні система публічного управління в Україні складається з: *органів державної влади*

(Президент, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України, центральні органи виконавчої влади, їх територіальні представництва, місцеві державні адміністрації, органи юстиції України), *органів місцевого самоврядування* (обласні, районні, міські, районні в містах (у разі їх створення), сільські та селищні ради), що знаходяться у безперервній взаємодії, виконуючі покладені на них функції.

Механізми здійснення процесу публічного управління – це чітко вибудовані послідовності дій, реалізація яких забезпечує здійснення публічного управління відповідними органами або їх посадовими особами шляхом поступових перетворень у стані об'єктів публічного управління.

Оскільки процеси публічного управління, що здійснюються органами державної влади та місцевого самоврядування на різних рівнях управління мають свої особливості та є досить складними, для них мають бути розроблені *окремі процесні механізми (*механізм врегулювання соціально-трудових відносин, механізм управління охороною здоров'я, механізм управління комунальною власністю міста тощо).

Подальша деталізація процесних механізмів публічного управління вимагає розроблення технології їх реалізації кожною посадовою особою залежно від посади, яку вона обіймає, та конкретних функцій, що їй приписані. Саме через технологію публічного управління розкривається пооперaційний зміст діяльності працівників органів державного управління та місцевого самоврядування щодо управління розвитком соціально-економічних територіальних систем усіх рівнів: від держави до села, селища, міста.

Технологія публічного управління – це детальний опис дій, що мають бути послідовно, у належний спосіб та із застосуванням конкретних засобів та прийомів здійснені суб'єктом публічного управління (організацією чи конкретною посадовою особою) для досягнення певної мети. Чітко прописані у технології процедури здійснення публічного управління регламентують напрямок та послідовність дій працівників, виключають використання неефективних прийомів, надають керівникам впевненості щодо раціональності дій підлеглих та отримання бажаного результату.

Специфіка технології публічного управління пов’язана з особливостями правового статусу суб’єкта та об’єкта; характеристиками останнього, що обумовлені здатностями цілеспрямованої самоактивності, адаптації до умов природного та соціального життя, самоуправління; а також умовами і характером праці управлінців, визначеними відповідними законодавчими документами. Опис технології передбачає визначення мети, суб’єктів та об’єктів, шляхів і засобів впливу і зворотного зв’язку.

Однією з нових технологій публічного управління є, наприклад, форсайт. **Форсайт** (від англ. *Foresight* – погляд у майбутнє, передбачення) – це широкомасштабне дослідження соціально-економічного стану суспільства з метою його реформування в бажаному напрямі, оцінка наявності людського капіталу, спроможного здійснити необхідні перетворення, та дій влади в

середньостроковій та довгостроковій перспективі. У багатьох розвинених країнах (зокрема, в Канаді, Японії, Німеччині, Франції, Бельгії) такі дослідження використовуються для стратегічного планування, стають ефективним інструментом управління.

Разом з тим, в управлінні не уникнути організаційних проблем, які суттєво впливають на ефективність публічних установ. Ф. Фукуяма виділяє серед них наступні:

1) делегування повноважень. Особа, що приймає рішення, не може мати всю повноту інформації, тому основні права щодо прийняття рішень треба передавати тим, хто володіє достатньою інформацією. Децентралізація частково вирішує проблему контролю, тому що особи, наділені повноваженнями, не можуть адекватно використовувати ситуацію для власної вигоди;

2) відносини начальник-підлеглий. Менеджери та виконавці самі спостерігають за поведінкою один одного, адже постійно співпрацюють, створюючи конкурентний ринок для управлінських талантів. Політична корупція може виникати, коли службовці ставлять власні інтереси вище за інтереси роботодавців, для збереження посади або з ідеологічних причин;

3) суспільний вибір, який може створити проблеми, коли представники громадського сектору ставлять перед собою задачі, що суттєво відрізняються від задач управління;

4) конфлікт інтересів у зв'язку з тим, що цілі багатьох організацій можуть бути неясними; формальні системи контролю та підзвітності установ або вимагають значних затрат, або реально неможливо здійснити; міра повноважень, переданих організації, може бути неадекватною внутрішнім та зовнішнім умовам. Таке делегування передбачає балансування між ефективністю і ризиком, причому ступінь ризику і оптимальний рівень розподілу повноважень в організації важко визначити. В результаті одна і та міра делегування буде ефективною в одних умовах і неефективною в інших;

5) невизначеність цілей, що приводить до неясності, суперечності або недостатнього уточнення цілей організації;

6) суперечність між федералізмом та децентралізацією, коли політична влада над суспільними інститутами передається місцевому самоврядуванню, органи якого теоретично повинні мати більший контроль над місцевою школою, ніж національна система, яка контролює освіту. Але не завжди можна досягти при цьому оптимального результату, наприклад, навіть, якщо батьки організуються в комітети і мають достатню інформацію про місцеві школи, їх влади недостатньо, щоб звільнити директора школи або вчителя, які незадовільно працюють, або, навпаки, заохотити хороших працівників;

7) децентралізація та свобода дій не можуть бути визначені у повному обсязі у зв'язку з тим, що теорії, на основі якої можна розробити загальні норми визначення рівня свободи дій в соціальному управлінні не існує. Один і той ступінь свободи дій буде ефективним в одному типі суспільства і

неефективним в іншому; в рамках одного суспільства може бути функціональним в один період часу, але не бути таким в інший [81, с. 82-141].

Серед інших зауважень Ф. Фукуями виділимо такі висновки:

1) в реформі суспільного сектору важко знайти загальні, широко застосовані правила і уроки;

2) для менеджменту та публічного адміністрування значимість широкого планування та уміння його здійснювати означає, що з розвитком установ невідворотні випробування соціальною структурою, культурою та іншими змінними поза прямим контролем з боку суспільної політики;

3) публічне адміністрування є унікальним і той чи інший досвід в цій сфері не підлягає широкому узагальненню;

4) є необхідність якнайкраще зрозуміти, які типи діяльності суспільного сектору є найбільш придатними для створення моделей і аналізу, і, відповідно – які з них найбільш придатні для того, щоб забезпечити оптимум місцевого варіанту [81, с. 142-149].

Що стосується України, для ефективного використання механізмів, методів і технологій публічного управління важливо запровадити :

- реалістичну стратегію, що передбачала б реальні вимірювані цілі, їх пріоритетність та способи досягнення;
- ключові показники для оцінки досягнення кожної цілі;
- інклюзивний, чітко структурований процес прийняття управлінських рішень;
- публічні консультації з наданням обов'язкового зворотного зв'язку на кожну пропозицію;
- реальну систему моніторингу за імплементацією рішення (чи правильно воно впроваджене);
- відстеження результативності рішення (динаміка ключових показників).

Це зумовлює запровадження комплексного механізму публічного управління, до якого входять: інституційний, правовий, організаційний, економічний, мотиваційний, політичний, соціальний, інформаційний.

Особливістю інституційного механізму публічного управління є те, що він визначає структуру управління. його основний зміст та адміністративну складову. Формування адміністративної складової пройшло певний шлях свого розвитку: перший етап – адміністративний – пов’язаний з формуванням теорії бюрократії та науковим усвідомленням змісту адміністративної діяльності; другий етап – формування управлінських (менеджерських) підходів у державному управлінні; третій – формується під впливом концепції належного урядування.

З часом систематичний і ієрархічний розподіл праці між різними галузями публічного управління закріплюються в законодавстві, що детально регламентує функції і компетенцію окремих служб і установ, а також обов’язки всіх чиновників. Зокрема, починаючи з 1996 року, Світовий банк проводить глобальне дослідження і складає рейтинги країн світу за

показником якості та ефективності державного управління. Методологія Світового банку передбачає використання шести головних складових якості управління:

1) урахування думки населення і підзвітність державних органів (*Voice and Accountability*): якою мірою громадяни країни мають можливість обирати органи влади, оцінка рівня громадянських свобод;

2) політична стабільність та відсутність насильства (*Political Stability and Absence of Violence*): стабільність державних інститутів, можливість дестабілізації і повалення влади неконституційними методами або із застосуванням насильства;

3) ефективність управління (*Government Effectiveness*): якість державних послуг, якість роботи державних службовців, ступінь їх незалежності від політичного тиску, якість розробки і реалізації внутрішньої державної політики та ін.;

4) якість законодавства (*Regulatory Quality*): здатність влади формулювати і реалізовувати раціональну політику і правові акти, що допускають розвиток приватного сектору і сприяють такому розвитку;

5) верховенство права (*Rule of Law*): ступінь впевненості різних суб'єктів у встановлених суспільством нормах, а також дотримання ними цих норм, зокрема ефективності примусового виконання договорів; діяльність поліції, судів; стан злочинності та ін.;

6) стримування корупції (*Control of Corruption*): ступінь використання державної влади у корисливих цілях.

Як бачимо, практично кожен із означених головних складових якості державного управління у розумінні Світового банку містить у собі нормативно-правову складову.

Організаційна структура управління – це форма організації системи управління, що визначає сукупність стійких зв'язків системи, забезпечує її цілісність і тотожність самій собі, тобто збереження основних властивостей за різних внутрішніх і зовнішніх зв'язків; спосіб організації і взаємодії елементів системи і зв'язків між ними, є певною характеристикою процесів, які відбуваються між елементами системи.

Зовнішнім відображенням організаційної структури управління є склад, співвідношення, розміщення і взаємозв'язок окремих підсистем організації. Вона спрямована, насамперед, на встановлення чітких взаємозв'язків між окремими підрозділами організації, розподіл між ними прав і обов'язків.

У структурі управління кожною організацією виділяються наступні елементи: ланки, рівні управління та зв'язки – горизонтальні й вертикальні. До ланок управління відносять структурні підрозділи, а також окремих службовців, які виконують відповідні функції управління або їх частину.

В управлінні широко використовуються принципи формування раціональної структури організації. Основним з таких принципів є принцип первинності стратегії перед структурою, який був сформульований

А.Чандлером і передбачає, що «стратегія визначає структуру», тобто проектування структури має базуватися на стратегічних планах організації і структура організації має забезпечити реалізацію цих планів.

Основні вимоги до організаційної структури управління: мінімальна кількість управлінських зв’язків та усунення елементів дублювання, оперативність і гнучкість у роботі.

Фінансово-економічний механізми публічного управління засновується на тому, що ефективне функціонування економіки неможливе без розумної економічної політики, без реалізації публічною адміністрацією своїх регулятивних, правозастосовних та правоохоронних функцій у народному господарстві. Проте ступінь її втручання в економічні процеси напряму залежить від характеру та моделі економічної організації суспільства.

Основними формами реалізації державою економічної політики є довгострокова (стратегічна) і поточна (тактична) економічна політика, спрямована на реалізацію та оптимальне узгодження інтересів суб'єктів господарювання і споживачів, різних суспільних верств і населення в цілому.

Публічне регулювання економічних процесів повинне органічно поєднуватися з ринковими механізмами, не підмінюючи та не зменшуючи ролі останніх. Таке регулювання є складовою частиною сучасної ринкової економіки, що і визначає його зміст. З урахуванням пріоритетності публічне управління виконує такі основні функції в сфері економіки: організаційна; контрольна; захисту ринкових основ господарювання; регулятивна.

Під **соціальним механізмом формування та реалізації публічного управління** мається на увазі сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, з яких суб'єкт публічного управління визначає потреби, інтереси та цілі суспільства, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях і практично проводить їх у життя, спираючись на державну владу.

Соціальний механізм визначається типом і рівнем суспільного розвитку, співвідношенням прогресивних і регресивних, реформаторських і контрреформаторських процесів, рівнем соціальної, моральної та духовної зрілості людей, формується під впливом геополітичних і регіональних особливостей країни, національно-історичних традицій, звичаїв і моралі.

Практичне здійснення публічного управління завжди обумовлено історичним етапом розвитку певного суспільства, його культурою, економічної, політичної і правової зрілістю, пануючими в ньому ідеалами і цінностями. Соціальний механізм диктує необхідність визначення для кожного управлінського явища його соціальної функції, соціальної ролі та цінності в громадському русі.

Публічне управління соціальною сферою є механізмом реалізації цілей соціальної політики, заснованої на законодавчо встановлених імперативах, що визначають реальний рівень життя, соціального благополуччя, зайнятості населення, його соціальної підтримки.

Політичний механізм публічного управління є процесом здійснення намічених заходів політики для вирішення проблеми з урахуванням відомих цілей і завдань, що дає різноманітні результати. Інструменти політики – це специфічні способи, за допомогою яких політика як реакція на проблему впроваджується в життя. Інструменти можуть класифікуватися виходячи з рівня залучення влади у процесі їх застосування (тобто ступеня обов'язковості їхньої дії: *примусові* (регулятори й обмеження поведінки, обумовлені нормативною базою, державні підприємства, державні поставки); *змішані* інструменти (податки і збори, субсидії, інформація й стимули); *«добровільні»* інструменти (частково ринки; родина й комуна).

Інформаційний механізм публічного управління є процесом впровадження інформаційних технологій в управлінні для забезпечення достатніх та достовірних джерел інформації для органів публічної влади у відповідності з їх компетенцією; встановлення єдиного інформаційного простору, забезпечення безперервного інформаційного обміну, посилення реальних зв'язків держави з громадянами та громадськими організаціями, впровадження е-врядування та е-демократії.

Мотиваційний механізм публічного управління – це сукупність видів мотивації, які мають правову основу, спрямовані на реалізацію соціально-значущої мети управління. Також під мотиваційним механізмом розуміється діяльність спеціальних служб і різних нормативних актів, які направлені на те, щоб зацікавити управлінців виконувати свої функції більш якісно, з орієнтацією на тривалу перспективу.

Мотиваційний механізм публічного управління має свою специфіку і особливості, оскільки може діяти спонтанно чи бути задіяний навмисно, до того ж він тісно пов'язаний з причинами й наслідками управлінської діяльності, загальною метою управління щодо досягнення позитивного соціально значущого результату, оскільки мотивувати можна діяльність як окремих осіб, так і системи управління в цілому.

1.7. Вплив євроінтеграційних процесів на соціальну політику держави

Сучасна соціальна політики України повинна будуватися з врахуванням міжнародних документів та стандартів соціального забезпечення населення України. Відповідно до Конституції України [38] наша держава є соціальною, а це в свою чергу передбачає впровадження та функціонування соціально-орієнтованої моделі держави. Така модель базується на заходах щодо підвищення рівня добробуту українського населення та приділення особливої уваги його вразливим категоріям суспільства.

16 вересня 2014 року Верховна Рада України прийняла Закон України № 1678-VII [18] відповідно до якого ратифіковано спільно з Європейським Парламентом *Угоду про асоціацію між Україною та ЄС* [59]. Нею

передбачається, що Україна повинна імплементувати положення Угоди та стати повноправним членом ЄС.

У ст. 420 Угоди [77] визначено цілі та засади співробітництва між Україною та ЄС у різних галузях, зокрема в сфері реформування системи соціального захисту населення шляхом її модернізації та підвищення рівня ефективності функціонування. Україна повинна забезпечити гармонізацію національного законодавства та привести його у відповідність до законодавства і практики ЄС у вказаній сфері. У контексті реформування системи соціального захисту населення передбачається вдосконалити її важливу і невід'ємну складову – соціальну політику держави.

З огляду на викладене вище актуалізується необхідність у більш ґрунтовному розгляді домовленостей згідно Угоди між Україною та ЄС що стосується соціальної політики вцілому.

Згідно зі ст. 49 Договору про Європейський Союз, будь-яка країна в Європі, яка визнає засадничі принципи Співтовариства та виявила намір, має можливість подати заявку на вступ до ЄС і стати його членом. Відповідно до вказаної вище статті «приєднання може відбутися після того, як країна зі статусом асоційованого члена буде готова взяти на себе зобов'язання членства та відповідатиме необхідним економічним і політичним вимогам». Такими засадничими принципами, вимогами відповідності в усіх сферах суспільного життя щодо набуття країною кандидатом повноправного членства в ЄС є критерії вступу до ЄС, або так звані *копенгагенські критерії*, які визначено Радою ЄС в червні 1993 р. у м. Копенгагені.

Ознаками досягнення країною-кандидатом на вступ до ЄС копенгагенських критеріїв є: стабільність установ, що гарантують демократію, верховенство закону, забезпечення прав людини, повагу та захист прав меншин; наявність діючої ринкової економіки та спроможність витримати тиск конкуренції і ринкових сил у межах ЄС; спроможність взяти на себе зобов'язання, що випливають із членства в ЄС, включаючи визнання цілей політичного, економічного та валютного союзу. Копенгагенські критерії складаються з базових складових: політичні критерії; економічні критерії; критерії «членські» або «спільного доробку» (asquis communautaire) Співтовариства – визнання, прийняття, виконання та правове застосування сукупності правових документів, напрацьованих ЄС (договори, постанови, директиви та інші акти); критерії конвергенції (зближення).

Досягнення «членських» критеріїв є ключовим аспектом підготовки до членства в ЄС, оскільки ними вимагається не тільки гармонізація, приведення національного законодавства у відповідність до законодавства Співтовариства, але й забезпечення його дієвого застосування на практиці. Важливими сегментами політики ЄС є політичний, економічний і монетарний союз ЄС, а також спільна зовнішня політика і політика у сфері безпеки. При проведенні переговорів про набуття членства в ЄС «членські» критерії конкретизуються відповідно до цілої низки розділів спільної політики, одним із яких є соціальна політика та зайнятість.

16 вересня 2014 р. Верховна Рада України прийняттям Закону України № 1678-VII від 16 вересня 2014 року [59] та Європейський Парламент синхронно ратифікували *Угоду про асоціацію між Україною та ЄС* [77]. Підписання Угоди відбулося в два етапи: у березні 2014 р. було підписано її політичну частину, а в червні 2014 р. – економічну. Повністю Угода набирає чинності з моменту її ратифікації всіма державами-членами ЄС, а тимчасове її застосування уже здійснюється з 1 листопада 2014 р. відповідно до ст. 486 цієї Угоди.

Варто відмітити, що Угода, яка містить 1200 сторінок, 43 додатки, 2 доповнення і 3 протоколи, за своїм обсягом і охопленням суспільних сфер, є безпрецедентним міжнародним правовим документом, укладеним в історії незалежної України. Угода є також і найбільшим для ЄС міжнародним договором, підписаним з третьою країною за часи його існування [76-78].

Основний текст Угоди складається з 7 розділів, в яких визначено формат відносин між ЄС та Україною в таких аспектах, як:

- загальні засади співпраці (дотримання принципів демократії, прав і свобод людини, верховенства права, суверенітету і територіальної цілісності, непорушності кордонів і незалежності та ін.);
- політичний аспект асоціації Сторін (спільна політика безпеки та оборони та ін.);
- співпраця Сторін у сферах захисту персональних даних, міграції, протидії відмиванню грошей і фінансуванню тероризму, боротьбі з корупцією, злочин-ністю та ін.;
- торговельні відносини (засади функціонування зони вільної торгівлі та ін.) є найважливішим і найбільшим розділом Угоди, оскільки в ньому викладено приблизно 60 % всього тексту документу;
- економічна та галузева співпраця Сторін;
- фінансове співробітництво (засади отримання Україною від ЄС фінансової допомоги, положення щодо боротьби з шахрайством та ін.);
- інституціональні, загальні та прикінцеві положення.

Глава 21 Угоди [77] присвячена співробітництву між Україною та ЄС в галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей, зокрема шляхом просування ініціатив, що стосуються політики в галузі соціального захисту, соціального діалогу та соціального включення. Співпраця спрямована на реалізацію низки ініціатив, спрямованих на підвищення якості життя людини. Так, відповідно до ст. 420 Угоди [77] співробітництво між Україною та ЄС у різних сферах передбачає досягнення визначених цілей, зокрема: покращення якості людського життя; модернізації та посилення рівня соціального захисту; скорочення бідності та посилення соціальної єдності. Окремим пунктом Угоди є співпраця у сфері реформування системи соціального захисту населення, доступності та фінансової стабільності, внаслідок чого рівень ефективності функціонування вказаної системи має підвищитися. В рамках цієї Угоди передбачається, що Сторони вживатимуть

заходів щодо сприяння та стимулювання активної участі зацікавлених сторін, зокрема, соціальних партнерів, організацій громадянського суспільства, до розроблення соціальної політики та проведення реформ у сфері соціального захисту населення. Сторони розширятимуть співробітництво з питань соціальної політики в усіх відповідних регіональних, багатосторонніх та міжнародних форумах і організаціях. Україна взяла на себе зобов'язання забезпечити поступове наближення соціальної політики та національного законодавства в сфері соціального захисту населення до законодавства і практик ЄС.

Варто відмітити, що в контексті соціальної політики з реформування системи соціального захисту населення, магістральні вектори зміст яких викладено вище, передбачається вдосконалити і систему надання соціальних послуг, а українські дипломи і кваліфікації визнаватимуться в ЄС для допуску до відповідної роботи. Очікуваними результатами проведення реформ є підвищення рівня якості обслуговування громадян, створення та забезпечення ефективної конкуренції на вітчизняному та міжнародному ринках праці. З імплементацією Угоди також підвищується ймовірність того, що Закон України «Про соціальні послуги» [60], базові положення якого було запропоновано удосконалити кращими європейськими експертами в рамках проекту ТАСІС «Посилення регіональних соціальних служб в Україні» ще в 2005 році, має бути приведений у відповідність до вимог ЄС в цій сфері та втілено в життя в повній мірі.

На виконання Порядку денного асоціації Україна – ЄС в сфері соціального співробітництва Міністерством соціальної політики України передбачено:

- обмін найкращими практиками щодо надання соціальних послуг з метою заохочення спільної діяльності державних та приватних партнерів у цій галузі в Україні;
- обмін найкращими практиками підвищення ефективності соціального захисту з метою посилення як його соціальної відповідальності, так і фінансової стабільності, а також зниження кількості бідних і незахищених людей;
- організацію процедури соціального замовлення, формулювання та оцінювання проектів;
- організацію надання соціальних послуг в умовах реформування;
- оцінювання їх якості;
- моніторинг системи соціальних послуг [19].

На підставі викладено вище можна стверджувати, що Угода визначила якісно новий формат відносин між Україною та Євросоюзом, який базується на принципах «політичної асоціації та економічної інтеграції». Угода створила передумови для політичного та економічного розвитку України в асоціації з ЄС. З метою ефективного її виконання актуалізується необхідність у невідкладному впровадженні в усіх сферах суспільного життя країни системних реформ, зокрема політичних, соціально-економічних, правових та

інституційних. У цьому контексті цілком резонною видається розроблення та реалізація «Стратегії сталого розвиту – 2020» (далі «Стратегія-2020»), яка є головним дороговказом подальшого розвитку України, стратегічним орієнтиром, «каркасом» системних реформ в країні. «Стратегія-2020» передбачає невідкладне та майже одночасне проведення понад 60 реформ і спеціальних програм, які стосуються політичних, економічних і соціальних інституцій, імплементація яких має наблизити Україну до європейських стандартів. «Стратегія-2020» відразу отримала підтримку в США, де її розглядають як «дуже амбітним баченням майбутнього України» [50].

Ініціативи «Стратегії-2020» виокремлено в три блоки: ***сталий розвиток; безпека держави; соціальна відповідальність.***

Передумовою розроблення та впровадження ініціатив Стратегії мають стати – постійний зв'язок з експертами та широкий суспільний договір між громадянським суспільством, владою і бізнесом, в якому кожна сторона бере на себе відповідальність. В останньому блоці ініціатив передбачається удосконалити соціальну політику та виконати цілу низку соціальних програм, ефективність реалізації яких буде оцінено відповідно до визначених індикаторів, найбільш важливими з яких є підвищення рівня життя населення України за показниками ВВП на одну особу за паритетом купівельної спроможності (в 2 рази) та середньої тривалості життя (на 3 роки).

Ратифікація Угоди дає Україні можливість отримати певні вигоди. Крім економічних вигод, пов'язаних із входженням до зони вільної торгівлі між ЄС та Україною (зниження цін на товари, зменшення тарифів тощо), поліпшенням бізнес-клімату, залучення прямих іноземних інвестицій, захисту прав власності тощо, Україна має змогу отримати вигоди у соціальній сфері, зокрема підвищити рівень життя населення держави.

Фінансова допомога, яку щорічно буде отримувати Україна в рамках імплементації положень Угоди, зокрема на проведення довгоочікуваних економічних реформ, модернізацію вітчизняної економіки активізує зростання показника ВВП, що в свою чергу, сприятиме наближенню до європейських стандартів життя українців. Імплементація визначених в Угоді завдань вимагає від України адаптації та приведення у відповідність соціальної політики і національного законодавства до законодавчих норм ЄС, комплексного реформування вітчизняної системи соціального захисту та надання соціальних послуг населенню зокрема, що має призвести до удосконалення функціонування вказаної системи.

Реалізація в Україні засад соціальної політики ЄС має оптимізувати ринок праці, сприяти підвищенню рівнів ефективності витрачання бюджетних соціальних видатків, якості соціального забезпечення населення. У випадку досягнення вищезазначених в Угоді цілей громадяни України отримають вигоди від соціальної політики, спрямованої на посилення захисту прав найманих працівників, ефективнішому включенню різних категорій суспільства до складу економічно активного населення та зниженню рівня соціальної напруги [14, с. 119-120].

Втім, існують підстави для виникнення занепокоєння щодо ефективності реалізації «Стратегії-2020» та проведення реформ. Як свідчать результати експертного опитування [18] серйозною внутрішньою проблемою, що перешкоджатиме євроінтеграційному курсу України, є неефективність системи державного управління, а саме недостатній рівень компетенції державних службовців, надмірна їх забюрократизованість та корумпованість.

Перш за все відмічаємо, що політики є суб'єктами розроблення, ухвалення державної, в тому числі, соціальної політики в таких соціально значимих галузях як соціальний захист населення та ринок праці, відповідних державних програм, заходів, обсягів їх фінансування, а також здійснення належного контролю за їх виконанням. А відтак, політичне середовище країни, адекватне розуміння можновладцями суспільних проблем, співробітництво представників держави, громадськості та підприємництва щодо їх вирішення є ключовими чинниками успішної соціальної політики. Наявність політичної волі та політична стабільність позитивно впливають на розвиток суспільства. А це, в свою чергу, є сприятливим фактором для економічного зростання держави, наповнення дохідної частини державного та місцевих бюджетів, пенсійного фонду, підвищення мінімальних зарплат, соціальних виплат та підвищення рівня життя в суспільстві в цілому, як цього вимагають ратифіковані Україною міжнародні акти. І, навпаки, відсутність належної політичної волі, підтримки та політична нестабільність створюють передумови для суспільного неспокою і погіршення соціального забезпечення населення.

Міжнародні експерти з реалізації Угоди з ЄС зазначили коло ключових проблем, які Україна повинна подолати базуючись на позитивній практиці тих країн які пройшли успішно цей шлях. Ними доведено, що існує тісний зв'язок і взаємообумовленість між політичним фактором та рівнем соціально-економічної стабільності в Україні: останній є відображенням, своєрідним «лакмусовим папірцем» політичного середовища. Нівелювання питання соціального захисту населення, заниження реальної вартості праці, тінізація зайнятості населення, нехтування політиками його вирішення призводить до подальшого поглиблення кризових явищ в економіці, підвищення рівня соціальної напруги в суспільстві тощо.

Однією з причин слабкості політичної волі ефективно протидіяти тіньовим економічним відносинам є корупція, яка є одночасно і передумовою та наслідком існування в державі тіньової економіки. Так дані опитування, проведеного у 2016 році компанією TNS-Україна, свідчать, що, корумпованість вищого керівництва та безкарність корупціонерів є основними причинами поширення корупції в Україні. Як відомо, соціальна політика тісно пов'язана з антикорупційною політикою держави. Незважаючи те, що вищі посадові особи держави один за одним декларують запобігання і протидію корупції пріоритетом реформ та суспільного розвитку в Україні, її ефективність за роки державної незалежності істотно не покращилась. Масштаби поширення цього негативного явища в економіці та інших сферах суспільного життя є

найбільшою загрозою для соціально-економічного розвитку України та успішної євроінтеграції взагалі.

Свідченням того, що Україна є однією з найбільш корумпованих країн світу є *індекси сприйняття корупції* (ІСК), які розраховують експерти Міжнародної організації Трансперенсі Інтернешнл.

Індекс сприйняття корупції (від англ. *Corruption Perceptions Index*) є своєрідним «барометром» ставлення суспільства до корупції, на основі якого іноземні інвестори, банкіри, міжнародні бізнесмени ухвалюють рішення щодо розміщення капіталовкладень, надання кредитів, ведення торгівлі тощо.

Трансперенсі Інтернешнл щорічно оцінює рівні корумпованості країн світу за результатами опитування громадян, іноземців, підприємців і аналітиків, які проживають в досліджуваних країнах.

Найбільш загрозливою формою корупції, як «пороку» економіки є політична корупція, яка зумовлена конфліктом інтересів – протиріччями між особистою зацікавленістю чиновників на державній службі та реалізацією законних прав та інтересів громадян. Політична корупція проявляється через зловживання посадовими особами держави політичною владою з метою отримання ними благ у приватних цілях. Під ***політичною корупцією*** прийнято вважати нелегітимне використання суб'єктами державної влади (політиками, державними чиновниками) наявних можливостей і повноважень з метою отримання особистої чи групової вигоди (матеріальної, соціальної та ін.).

Політична корупція підпорядковує державну владу приватним, корпоративним інтересам корумпованих олігархічних кланів, злочинних угруповань, унаслідок чого знижується ефективність політики в тому числі і соціальної. Де-факто, в Україні відсутні реальні механізми відповідальності політиків за корупційні діяння, невиконання задекларованих ними передвиборчих програм, а державних чиновників за невиконання або неналежне виконання затверджених державних стратегій, програмних документів тощо, що призводить до формалізму, бюрократизму та імітації їх виконання.

Прояви політичної корупції в поєднанні з бюрократизмом, хабарництвом є «раковою пухлиною» сучасної економіки, які призводять до викривлення, спотворення умов його функціонування, поширення «тіньових» схем економіч-них відносин, культивування асоціальної культури соціальних та трудових відносин. На підтвердження цієї тези можна звернутися до результатів наукового дослідження, отриманих експертами Світового банку С. Джонсоном, Д. Кауфманом і П. Зойдо-Лободаном [92, с. 387-392], які доводять, що саме політичний фактор (формат впливу держави на економіку, політична воля її вищих посадових осіб) детермінує частку економіки, яка «дрейфує в тінь». Країни з високим рівнем корупції мають, як правило, більшу частку «тіньової» економіки.

Екстраполяція результатів дослідження експертів Світового банку [92, с. 387-392] на об'єкт дослідження дає підстави стверджувати, що вирішення соціальних проблем населення в Україні є, насамперед, політичним питанням,

яке детерміноване апріорі наявністю політичного інтересу, підтримки з боку вищих посадових осіб держави, політичних партій і громадськості.

Розробляти та реалізовувати соціальну політику соціально-економічної підтримки населення в Україні необхідно в контексті антикорупційної політики шляхом консолідації зусиль представників законодавчої, виконавчої та судової гілок влади, об'єднання та узгодження їх спільних зусиль застосовуючи кращий міжнародний досвід країн, які подолали корупцію як явище. Протидія та запобігання корупції повинна стати пріоритетом державної політики в соціальній сфері. Без цього неможливо, як зазначають європейські експерти, розробляти дієву соціальну політику, яка буде впливати на рівень життя населення та втілювати міжнародні соціальні стандарти в систему соціального захисту України.

Масштаби тінізації економіки детерміновані рівнем довіри громадян до держави, її органів влади, інститутів. Довіра до держави впливає на податкову мораль громадян, спонукаючи їх в знак «соціальної солідарності» платити податки, навіть в умовах, коли раціональніше було б ухилитися від цього. Довіра сприяє співпраці між громадянами та інститутами держави, створює передумови для детінізації економіки. Високий рівень довіри населення до держави свідчить про її авторитет в суспільстві, низький рівень корумпованості чиновників, впевненість у їх спроможності ефективно та раціонально витрачати кошти платників податків, розпоряджатися бюджетними видатками. Разом з тим, тінізація економіки призводить до незахищеності соціально-економічних відносин населення, низьких рівнів якості та стандартів життя громадян та зниження рівня їхньої довіри до державної влади. І на даний час це є «каменем спотикання» України в євроінтеграційних процесах вцілому.

Запобіганню корупції та тінізації економіки в Україні, як зазначають міжнародні експерти з євроінтеграційних процесів, може стати свідоме громадянське суспільство, яке необхідно формувати через призму співробітництва та контролю за владою в Україні. В сучасних реаліях суспільного розвитку в країнах Європи широко використовують співробітництво організацій державного та недержавного секторів, як ефективний державно-управлінський механізм у соціальній політиці з підвищення рівня довіри громадян до держави. Необхідними умовами функціонування такого співробітництва на центральному і місцевому рівнях управління державою є рівноправність сторін і конструктивізм у взаємовідносинах, інституційна спроможність, достатнє ресурсне забезпечення. Незважаючи на те, що таке співробітництво визначено на законодавчому рівні, втім на практиці його реалізація має хиби, найбільш серйозними з яких є порушення рівноправності сторін (партнерів) і дискримінація недержавних суб'єктів тощо. Як свідчить зарубіжний досвід, доцільність застосування даного механізму збільшується в умовах неспроможні державних установ забезпечити соціальний захист населення, зумовлений дефіцитом бюджетних коштів та інших ресурсів, політичної нестабільності тощо.

Аналізом сучасної європейської політики встановлено, що запровадження в сферу соціальної політики механізму співробітництва у форматі «держава-суспільство-недержавні громадські організації» потенційно може мати такі переваги, як : краща поінформованість про потреби соціально-незахищених категорій населення; більш швидше, гнучкіше та адекватне задоволення їх потреб; зменшення бюрократичних проявів; здійснення моніторингу і контролю за використаними коштами; створення можливостей для інновацій та їх впровадження у сфері соціального захисту населення на кращих європейських практиках.

З'ясовано, що недержавні організації є уособленням альтернативних, інноваційних підходів до формування громадянського суспільство, політики соціальної справедливості та солідарності, взаємодопомоги та інших соціальних і демократичних ідей.

Результати проведеного аналізу через призму здійснюваних в Україні євроінтеграційних трансформацій системи соціального захисту дають підстави сформулювати такі висновки: ратифікована Угода про асоціацію між Україною та ЄС має стати «каталізатором» здійснення реальних трансформацій у соціальній політиці в т.ч. вітчизняній системі соціального захисту населення; реалії сьогодення змушують керівництво держави адекватно реагувати на соціальні проблеми які можуть стати каталізатором суспільного неспокою в Україні [21]. Україна взяла на себе зобов'язання щодо поступового наближення рівня життя своїх громадян до європейських стандартів та приведення соціального захисту населення у відповідність до норм і вимог Європейського Союзу з офіційно проголошеним країною стратегічного курсу зовнішньої державної політики на інтеграцію до зони ЄС; основним негативним фактором, що впливає на успішний євроінтеграційний процес та ефективність соціальної політики в Україні є політична корупція.

1. 8. Протиріччя нормативно - правового супроводу реформ в Україні

Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році [20], однак цей процес не закінчено. Тому, з метою вдосконалення процесу реформ, запобігання виникненню правових колізій під час реалізації запланованих реформ і перетворень в державі, на наш погляд, необхідно удосконалити нормативно-правову базу, привести її у відповідність до міжнародних угод, шляхом прийняття нових нормативно-правових актів та внесення змін у діючі.

Дослідженням нормативно-правового супроводу процесу реформування місцевого самоврядування та об'єднання територіальних громад займаються такі вітчизняні науковці як: О.Н. Євтушенко, В.М. Ємельянов, В.А. Завертайло, Ю.І. Ганущак, В.Б. Яловий, В.А. Худавердієва, А.А. Шульга та інші.

За період з 2014 року до сьогодні вже сформований і діє основний пакет нового законодавства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Мова йде про:

- Закони про внесення змін до бюджетного та податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація.
- Закон «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Давши змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади [55].
- Закон «Про співробітництво територіальних громад». Створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо.
- Закон «Про засади державної регіональної політики». Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 39 разів.
- Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства». Нові містобудівні повноваження отримали 96 міст, в тому числі – 10 ОТГ.
- Пакет законів щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг. Це дозволило делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєстрацію місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрація юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, речових прав, вирішення земельних питань тощо [14].

Для аналізу протиріч, які виникли при проведенні реформ у нормативно-правових актах, розглянемо кожен окремо.

Конституція України. Процес реформ, децентралізації було би правильним розпочати із внесення змін до Конституції України – головного Закону України, який є основою всього законодавства України, в якому визначено адміністративний устрій нашої держави [38].

Конституція визначає, що умови місцевого самоврядування формуються, виходячи з адміністративного устрою. Ст. 7 Конституції України, закріплено принцип, що в Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування [38].

Однак сьогодні, як зазначено у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, яка була схвалена 1 квітня 2014 р. Розпорядженням Кабінету Міністрів України, існуюча система місцевого самоврядування не задовольняє потреб суспільства [62].

Ємельянов В.М., зазначає, що метою змін, які пропонуються сьогодні є відхід від централізованої моделі управління в державі, забезпечення спроможності місцевого самоврядування та побудова ефективної системи територіальної організації влади в України, первинною одиницею у системі

якого є громада, ґрунтується на засадах єдності та цілісності державної території, децентралізації влади, повсюдності та спроможності місцевого самоврядування, сталого розвитку адміністративно-територіальних одиниць з урахуванням історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій.

По-друге, розмежування повноважень у системі органів місцевого самоврядування та їх виконавчих органів різних рівнів здійснюється за принципом субсидіарності, що відповідає Європейській хартії місцевого самоврядування.

По-третє, вилучаються з конституційного регулювання місцеві державні адміністрації та відповідно скасовується інститут голів місцевих державних адміністрацій. Натомість основні повноваження зосереджуються на базовому рівні у громаді.

По-четверте, передбачається утворення виконавчих органів місцевого самоврядування громади, які є підконтрольними і підзвітними раді громади.

По-п’яте, закріплюється матеріальна і фінансова основа місцевого самоврядування, що складає землю, рухоме і нерухоме майно, природні ресурси, інші об’єкти, які є у комунальній власності територіальної громади, місцеві податки і збори, частину загальнодержавних податків та інші доходи місцевих бюджетів.

По-шосте, запроваджується інститут префектів для нагляду за додержанням Конституції і законів України органами місцевого самоврядування

Запропоновані зміни до Конституції України повністю відповідають європейським та міжнародним стандартам, враховують відповідні висновки і зауваження Венеціанської Комісії. Прийняття цих змін забезпечить правову основу для схвалення подальших законодавчих актів та внесення змін у вже існуючі, необхідних для реалізації реформи місцевого самоврядування і відповідно побудови спроможних громад в Україні; визначить, що місцеве самоврядування є повноправним партнером держави, особливо в економічному житті [22].

Однак, незважаючи на низку позитивних положень, закріплених у законопроекті про внесення змін до Конституції України (щодо децентралізації влади), наявний і ряд недоліків, які пов’язані із плутаниною та підміною тих чи інших понять, категорій; одночасне поєднання функцій голів рад і виконавчих комітетів різних рівнів; вирішити питання обмеження обсягу депутатської недоторканості та ін.

Європейська хартія місцевого самоврядування. Одним з важливих протиріч нормативно-правового супроводу реформ в Україні є імплементація принципів Європейської хартії місцевого самоврядування, яка була ратифікована Законом України «Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування» від15.07.1997 №452/97-ВР [58]. Хартія визначає основні принципи та механізми дії самоврядних органів влади в державах-членах Ради Європи.

Основними принципами визначено децентралізацію влади та застосування принципу субсидіарності (вирішення конкретних проблем на найближчому до повсякденних потреб людей щаблі влади).

Європейська хартія місцевого самоврядування є першим документом в своєму роді, що гарантує виконання принципу субсидіарності - вищі адміністративні органи повинні вирішувати конкретні проблеми лише у випадку, якщо їх вирішення силами місцевих адміністрацій є неефективним або неможливим.

Документ фіксує політичні та економічні права місцевого самоврядування, його незалежність від центральної влади, його обов'язок захищати громадян від зловживань з боку національної та пан'європейської бюрократії.

Принципи Хартії застосовуються до всіх видів органів місцевого самоврядування.

Актуалізація її змісту на сучасному етапі зумовлена, по-перше, реформою місцевого самоврядування та необхідністю формування нормативно-правової основи такого реформування з урахуванням сучасних міжнародних стандартів, по-друге, потребами розбудови організаційно-правових механізмів реалізації положень Додаткового протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади [16].

Значні протиріччя викликають три основних аспекти:

1) недостатньо повним відтворенням принципів Хартії в Конституції України та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні»;

2) з недоліками офіційного перекладу тексту Хартії українською мовою, наслідком чого є неоднозначне тлумаченням окремих її положень в процесі законодавчої діяльності та в наукових джерелах, що спричиняє відмінності у концептуальному розумінні й організації муніципальної влади;

3) наявністю суттєвих перешкод на шляху реалізації цих принципів в практиці державного будівництва України [39].

Навіть поверхневий аналіз зазначених принципів Хартії дозволяє зробити висновок щодо їх неповного відтворення в чинній редакції Конституції України та законах України.

Ставиться під сумнів і реалізація в Україні принципів автономності місцевого самоврядування та субсидіарності, оскільки муніципальна свобода (право територіальних громад та органів місцевого самоврядування вільно вирішувати питання, віднесені до компетенції місцевого самоврядування) досить часто обмежується відсутністю належного розмежування повноважень між різними видами органів публічної влади та практикою застосування адміністративних методів управління з боку органів виконавчої влади національного і регіонального рівнів.

Спостерігається порушення принципу невідчуженості та непорушності повноважень місцевого самоврядування. Так, у новітній законодавчій практиці наявна тенденція до обмеження деяких повноважень органів

місцевого самоврядування, зокрема і самоврядних, закріплених у Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні». Хоча останній носить характер органічного закону, оскільки в його статті 24 передбачено, що інші закони не повинні суперечити його положенням [39].

З прийняттям Верховною Радою України 21 травня 1997 р. Закону «Про місцеве самоврядування в Україні» місцеві ради, які вже на той час функціонували, отримали нову правову основу для своєї діяльності. Закон закріплює недержавний статус органів місцевого самоврядування, що відповідає положенням Всесвітньої Декларації місцевого самоврядування, яка була прийнята XXVII Конгресом Міжнародної Спілки місцевої влади 26 вересня 1985 р. у м. Ріо-де-Жанейро та Європейської Хартії про місцеве самоврядування, прийнятої 15 жовтня 1985 р. державами-членами Ради Європи у Страсбурзі [20].

Закон України «Про місцеве самоврядування» визначає систему та гарантії місцевого самоврядування в Україні, окреслює засади організації та діяльності, правовий статус і відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування та закріплює організаційно-правову і матеріально-фінансову основи місцевого самоврядування [14; 57]. Однак, не дивлячись на ряд демократично-прогресивних положень затверджених у ньому, на сьогоднішній день, цей законодавчий акт не відповідає сучасним реаліям і потребує кардинальних змін.

На разі серед вітчизняних управлінців та науковців утвердилася думка – замість внесення змін у діючий Закон про місцеве самоврядування, прийняти радикально новий законодавчий акт, який би враховував ті зміни, які відбуваються в суспільстві та в країні, в цілому, і став би своєрідною правовою регламентацією процесу об’єднання територіальних громад і формування їх як самодостатніх громад [1].

Відповідно для реалізації поставленого завдання було підготовлено два проекти Закону України «Про місцеве самоврядування», один з яких розроблений робочою групою, сформованої з представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, Асоціації міст України (далі – АМУ), Міністерства юстиції України, науковців різних навчальних закладів України, а інший – створений комісією Верховної Ради з питань державного будівництва, діяльності рад і місцевого самоврядування [57].

При цьому законопроект розроблений робочою групою, сформованої з представників Фонду сприяння місцевому самоврядуванню України, АМУ, Міністерства юстиції України та науковців різних навчальних закладів України, узгоджується з положеннями Європейської Хартії про місцеве самоврядування та за своїм змістом є більш близьким до досягнення рівноваги між контролем центральної влади і місцевою самоврядною владою, чітко визначаючи сфери місцевої автономії.

Натомість, законопроект, запропонований комісією Верховної Ради з питань державного будівництва, діяльності рад і місцевого самоврядування передбачає централізацію влади на місцевому рівні, тим самим породжуючи

протиріччя між різними рівнями влади, так як закріплює кількаярусну систему врядування в областях і районах. Вважаємо, що жоден із цих законопроектів не є досконалими і потребують доопрацювань, особливо в частині організаційно-правової та фінансової забезпеченості спроможності територіальних громад.

1 квітня 2014 року Кабінет Міністрів України своїм Розпорядженням схвалив Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [62]. Для втілення на практиці у найкоротші строки положень вище зазначеної Концепції 18 червня 2014 р. Кабінет Міністрів України затвердив План заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні [56].

У цьому Плані окреслено два етапи реалізації Концепції. На першому підготовчому етапі передбачалося:

- у першочерговому порядку внести зміни до Конституції України щодо утворення виконавчих органів обласних і районних рад та розподілу повноважень між ними;

- розробити проекти та прийняти законодавчі акти щодо запровадження механізму прямого народовладдя, удосконалення правового регулювання процедур проведення загальних зборів громадян за місцем їх проживання та встановлення додаткових гарантій діяльності органів самоорганізації населення, створити сприятливі правові умови для широкого залучення населення до прийняття управлінських рішень органами місцевого самоврядування;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на добровільне об’єднання, передбачивши при цьому надання державної підтримки об’єднаним громадам протягом п’яти років після утворення для поліпшення інфраструктури надання послуг та транспортної доступності;

- створити законодавчу основу для реалізації права територіальних громад на співробітництво на засадах ресурсно-організаційної кооперації та отримання державної підтримки для реалізації проектів такої співпраці;

- законодавчо врегулювати нову систему адміністративно-територіального устрою країни;

- здійснити моделювання адміністративно-територіальних одиниць у регіонах та розробити проекти нормативних актів, необхідних для завершення формування нової системи адміністративно- територіального устрою;

- визначити Міністерство регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України головним центральним органом виконавчої влади з проведення реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади і розробити на рівні Кабінету Міністрів України механізм координації проведення зазначеного реформування;

- завершити формування законодавчої бази з питань діяльності органів місцевого самоврядування та органів виконавчої влади на новій територіальній основі з визначенням їх повноважень та ресурсного забезпечення відповідно до вимог цієї Концепції;

- провести широку інформаційно-роз'яснювальну роботу з питань реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади [56].

Відповідно на другому етапі реалізації цієї Концепції передбачалося:

уніфікувати і стандартизувати публічні послуги, що надаються населенню органами місцевого самоврядування та органами виконавчої влади з урахуванням принципів максимальної доступності послуг для споживачів та визначити на законодавчому рівні умови для їх належного фінансування;

- провести інституційну реорганізацію органів місцевого самоврядування та місцевих органів виконавчої влади на новій територіальній основі;

- удосконалити систему планування території громад, вирішити питання забезпечення новостворених громад схемами планування території та генеральними планами; – провести місцеві вибори з урахуванням реформованої системи органів місцевого самоврядування [56].

І хоча ця Концепція визначає шляхи та способи розв'язання тієї проблеми, яка склалася на сьогодні стосовно спроможності територіальних громад й ефективності місцевого самоврядування в нашій державі, на наш погляд, у її змісті відсутній збалансований, диференційно продуманий підхід до децентралізації влади в країні, перерозподілу повноважень між адміністративно-територіальними одиницями базового та регіонального рівнів, поєднання в одній адміністративно-територіальній одиниці функцій двох рівнів (для міст із населенням понад 50 тис. мешканців), управління великими містами із районним поділом тощо. Ми вважаємо, що необхідно доопрацювати положення цієї Концепції, враховуючи сучасний політико-правовий стан в країні та фінансово-економічні можливості як всієї держави, так і кожної окремої територіальної громади, а також інші історичні, соціальні, демографічні, культурні, географічні особливості кожного регіону [34, с. 31-32].

Законом України «Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів» від 09.02.2017 № 1850-VIII встановлено правило, відповідно до якого особа, що перемогла на виборах, перед тим, як стати сільським, селищним або міським головою, має скласти інший мандат, якщо він у неї є, та звільнитися з попередньої роботи. Відмова особи, що стала переможцем на виборах, звільнитися у строки, визначені законом, призведе до проведення повторних виборів голови. Закон передбачає, що набуттю повноважень сільським, селищним, міським головою має передувати його реєстрація відповідною територіальною виборчою комісією [51; 52].

Ключова зміна полягає в тому, що тепер голова територіальної громади набуватиме свої повноваження лише після того, як на пленарному засіданні відповідної ради після оголошення рішення територіальної виборчої комісії щодо його обрання та реєстрації складе присягу відповідно до Закону України «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Новацією українського законодавства у сфері місцевого самоврядування стали норми Закону України «Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища» від 09.02.2017 № 1848-VIII, якими врегульовано статус старости села та селища, визначено поняття «старостинський округ» – частина території ОТГ, на якій розташовані один або кілька населених пунктів (крім адміністративного центру громади), інтереси мешканців яких представляє староста. Закон передбачає чітке коло повноважень, підстави та порядок дострокового їх припинення, гарантії та просторові межі діяльності старост [51].

Разом з тим є критичні зауваження до нового закону. Вони виокремили певні «вузькі місця», які можуть створити проблемні ситуації під час реалізації новоприйнятого документа. Зокрема, закон наділяє місцеву раду ОТГ правом достроково позбавляти старосту повноважень, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. Однак необхідно підкреслити, оскільки закон у цьому випадку не вимагає наявності рішення суду, є небезпека, що місцеві ради можуть цим правом зловживати. Своєю чергою це знижуватиме спроможність старост ефективно захищати інтереси своїх населених пунктів, зокрема тоді, коли для цього необхідно буде піти на конфлікт із радою і/або головою громади.

Ще одним проблемним аспектом цього закону, на думку аналітиків, є те, що місцеві ради ОТГ не отримали права делегувати старостам окремі повноваження своїх виконавчих органів. «Потреба в цьому може виникати, наприклад, у великих громадах, де певні адміністративні послуги можуть надаватися старостами значно якісніше, ніж самими виконавчими органами. Тим не менш, право і механізм такого делегування у законодавстві відсутні», – наголошують експерти.

Недоліком закону аналітики вважають і надто розмите формулювання окремих повноважень старост. Так, на їхню думку, замість «староста бере участь у підготовці проектів рішень місцевої ради» варто було б записати: «староста погоджує відповідні проекти рішень місцевої ради». Таке формулювання норми закону гарантувало б старостам механізм реалізації відповідних повноважень.

Утім, попри зазначені зауваження до нормативно-правового акта, аналітики Всеукраїнської асоціації сприяння самоорганізації населення вважають, що новації мають реально сприяти підвищенню рівня юридичної та моральної відповідальності перед громадою новообраних керівників територіальних громад [20].

Закон України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р., який визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю [61]. Цей Закон окреслює спеціальний механізм співробітництва територіальних громад, у вигляді об’єднання їх спільних зусиль та ресурсів для вирішення певних завдань.

Однак, застосувати його на практиці практично не можливо, так як положення цього законодавчого акту мають декларативний характер та ряд недоліків, безпосередньо із точки зору законодавчої техніки. І хоча, на сьогоднішній день, практика співробітництва окремих територіальних громад в Україні присутня. Проте масової повсюдності така співпраця в нашій державі не набула, зокрема, через не врахування особливостей менталітету українського народу (особливо мешканців південних та східних областей України), його зневіреності у позитивних результатах будь-яких змін тощо. Тому, на наш погляд, подальша реалізація Закону України «Про співробітництво територіальних громад» не сприятиме досягненню цілей, задекларованих при його прийнятті [61].

Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157- VIII, положення якого розроблялися комітетом з питань державного будівництва та місцевого самоврядування та іншими комітетами Верховної Ради України, за ініціативою Кабінету Міністрів України. Цей Закон регулює відносини, що виникають у процесі добровільного об'єднання територіальних громад сіл, селищ, міст та встановлює порядок такого об'єднання [53]. Однак існуюча система органів місцевого самоврядування з урахуванням сучасного адміністративно-територіального устрою України не дозволяє сформувати самодостатні громади.

Відповідно, реалізація положень цього законодавчого акту разом з іншими правовими актами, на наш погляд, дасть у подальшому можливість сформувати спроможні громади, які б володіли територією, достатніми матеріально-фінансовими ресурсами та об'єктами соціально-виробничої інфраструктури, потрібними для якісного й ефективного управління, вирішення питань місцевого значення та задоволення потреб населення [53].

Разом з тим, хотілося б вказати й на недоліки як самого тексту Закону, так і на поспішність його прийняття. Перш за все, це аспект добровільності в процесі об'єднання територіальних громад, який на сьогодні не відповідає своїй сутності, так як існує своєрідний тиск з боку держави (у разі відсутності об'єднання, такі громади не отримують фінансування) та окремих груп населення (підміна понять, перекручування інформації, залякування громадськості тощо), а також недосконалість та непродуманість перспективних планів формування громад.

Відсутність законодавчо визначених механізмів подальшого функціонування вже новостворених об'єднаних громад (сам Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» не визначає таких механізмів, більшість його норм мають відсилочний характер), через не внесення відповідних змін до Податкового, Бюджетного, Земельного кодексів України та інших нормативних актів. Запровадження інституту старост після об'єднання громад у тих населених пунктах, на територіях яких раніше функціонували місцеві ради, спричинює безліч питань з боку самих мешканців громад стосовно рівня його владності і повноважності та реальної дієвості у ході представлення їх інтересів та вирішення місцевих питань.

Також незадовільний стан доріг, відсутність об'єктів соціально-виробничої інфраструктури на територіях громад та інше, як проблеми першочергової важливості, що на разі майже не вирішуються, спричинюють різного роду незручності для самих людей.

Відповідно виконання Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» суперечить одному з власних його постулатів – якість та доступність адміністративних послуг не може бути нижчою, ніж до об'єднання.

Виходячи із зазначеного, вважаємо, що для успішної реалізації положень цього Закону, необхідно призупинити процес об'єднання територіальних громад для подальшого доопрацювання законодавства у цій сфері, розвитку соціально-виробничої інфраструктури на місцях, забезпечення доступності та якості надання публічних послуг, розробки пілотних проектів в окремих областях, як прикладів для інших областей держави. У випадку невиконання цього, процес об'єднання територіальних громад у кінцевому підсумку може зазнати невдачі.

Зважаючи на те, що процес об'єднання територіальних громад є новим для України, виникає ряд проблем практичного та юридичного характерів, зокрема:

- в об'єднаних територіальних громадах відсутня їх власна юрисдикція за межами населених пунктів, тобто, на разі, їх повноваження обмежуються лише територією населених пунктів. Відповідно такі громади не можуть розпоряджатися землею за межами населених пунктів, розробляти планувальну документацію на всій території громади, вирішувати питання ремонту доріг між населеними пунктами та ін.;

- подвійність влади на територіях тих районів, де вже існують об'єднанні громади, що взяли на себе всі відповідні повноваження і відповідальність, проте досі діють районні ради і районні державні адміністрації, які більше не представляють спільні інтереси громад;

- повільність процесу об'єднання територіальних громад, у зв'язку із відсутністю чітко встановленого кінцевого строку такого об'єднання, недостатньою юридично-фінансовою підтримкою з боку держави, а також дефіцитом кваліфікованих кадрів [23, с. 58].

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад» від 8 квітня 2015 р. № 214, визначає механізм та умови формування спроможних територіальних громад, а також порядок розроблення і схвалення перспективного плану формування територій громад Автономної Республіки Крим та областей. Ця Методика, доповнюючи Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», стала саме тим документом, який закріпив методичні рекомендації щодо того, яким саме чином повинно відбуватися формування спроможних територіальних громад шляхом їх добровільного об'єднання [7; 53].

Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р.

№ 385, яка визначає цілі державної регіональної політики та основні завдання центральних та місцевих органів виконавчої влади і органів місцевого самоврядування, спрямовані на досягнення зазначених цілей, а також передбачає узгодженість державної регіональної політики з іншими державними політиками, які спрямовані на територіальний розвиток. Стратегія спрямована на визначення завдань та інструментів для розв'язання соціальних проблем, підвищення рівня економічного потенціалу територій, продуктивності їх економіки, прибутковості бізнесу та доходів населення і, як наслідок, створення умов для загального підвищення соціальних стандартів, якості життя та розвитку бізнес-середовища. Її реалізація дасть можливість визначити інтегрований підхід до формування і втілення державної регіональної політики, який передбачатиме поєднання таких складових частин: секторальної (галузевої), територіальної (просторової) та управлінської [54].

Однак, при розробці даної стратегії не були значною мірою враховані інтереси громадськості, відповідно дана стратегія не охоплює все коло наявних проблем в регіонах країни і спрямована на вирішення лише окремої їх частини.

В окремих положеннях цього документу прослідковується не узгодженість пріоритетів розвитку регіонів з пріоритетами державної регіональної політики (наприклад, вирішення різного роду земельних питань, розвиток житлово-комунального господарства, залучення вітчизняних й іноземних інвестиційних ресурсів тощо). Вважаємо, що в цілому, Стратегія регіонального розвитку має статичний характер і не спроможна реагувати на соціально-економічні й політичні зміни, що постійно відбуваються в Україні;

У проаналізованих нормативно-правових актах, як діючих, так і проектних, виявлено їх головний недолік – це відсутність єдиної лінії стратегії і фрагментарність державної політики щодо реформування місцевого самоврядування та побудови спроможних територіальних громад в Україні. Очікується прийняття таких важливих законів:

- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в органах місцевого самоврядування, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

- «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (законопроект готовий до розгляду у Верховній Раді). В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць, повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань адміністративно-територіального устрою, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж адмінтеродиниць та населених пунктів, ведення Державного реєстру адміністративно-територіальних одиниць та населених пунктів України.

- Щодо управління земельними ресурсами в межах території об’єднаних територіальних громад. Запровадить принцип повсюдності юрисдикції об'єднаних територіальних громад у земельних відносинах, надасть повноваження розпоряджатися землями за межами населених пунктів.

- Щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні. Усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель.

- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

- «Про міські агломерації». Визначить організаційно-правові засади формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій.

Успіхи реформи на першому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі. Зупинятися вже не можна. Але наступним кроком має бути внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення [14].

1.9. Політична культура особистості в умовах глобалізаційних викликів

Сьогочасна фаза піднесення української державності позначається енергійним становленням й піднесенням громадянського суспільства у всіх сферах будови соціуму. Еволюція держави до ступеня цивілізованого господарства з виразним і прозорим правовим і політичним ладом, близькі суспільні взаємини, рівноправні зв'язки із іноземним державами – все це потребує належного рівня політичної культури і неодмінних громадських інститутів.

Розробка методологічних засад розвитку особистості людини - одна з головних проблем української психологічної науки. Серед різних теоретичних підходів в її розв’язанні політична культура особистості постає основною проблемою в суперечливих сучасних умовах становлення Української держави.

Дану проблему досліджували такі вчені Г. Алмонд, С. Верба, Є. Вятр, З. Бжезінський, М. Джилас, А. Лейпхарт, С. Хантінгтон, А. Пшеворський, Ф. Шміттер, Дж. О’Доннелл, Д. Растоу, Д. Тхоржевський, К. Юнг, Е. Афонін, Р. Войтович, О. Батіщева, О. Киричук, В. Бебик, Є. Бистрицький, В. Ребкало, А. Лагутіна, М. Логунова, О. Морозова, Л. Нагорна, В. Лісовий, М. Пірен, О. Рудакевич, П. Шляхтун, С. Карпушкін, Я. Любивий, В. Москалець, В. Москвіна, С. Москвичов, О. Научитель, В. Павленко, Ю. Римаренко,

Ф. Рудич, С. Рябов, О. Світличний, В. Табачковський, І. Тисячник, Н. Фролова, М. Чурілов, М. Шульга, В. Ясинська та інш.

У процесі виховання особистості має місце постійний вплив глобального інформаційного середовища. Процес формування політичної культури особистості є подвійним. Не тільки культура діє на свідомість особистості, а й сама особистість своїми вчинками впливає на політичну культуру, певним чином визначаючи її головні характеристики в конкретну історичну фазу. Часто розмірковування про необхідність формування політичної культури особистості проходять без відповідного усвідомлення даного факту та його сьогочасної структури. Як складний багатогранний, динамічний феномен, політична культура об'єднує одразу два поля: політику та культуру Таке об'єднання стає приводом для значних спроб уніфікувати, надати даному явищу певної класифікації, що зазвичай зумовлює звуження його змісту.

Політична культура є динамічною та полікультурною. Це її особливість і суттєва ознака. Адже вона спроможна трансформуватися під дією нових подій у суспільній дійсності і трансформувати політичну систему. Це дає можливість говорити про те, що держава впливає на формування політичної культури в суспільстві. Багатоваріантність політичної культури визначає наявність у суспільстві не однієї першорядної, а багатоманітних культур (субкультур, контркультур), притаманних окремим групам населення. Відповідно політична культура здатна не тільки мінятися під дією змін у політичній системі, а й активно впливати на формування сучасних інститутів та елементів даної системи. Таким чином, демократизація як характеристика процесу реалізації державної влади у суспільстві припустима не тільки шляхом насадження "зверху" – відповідно до визначеної партією або урядовим органом ідейної теорії, а й "знизу", інакше кажучи шляхом вироблення соціумом нових суспільних процедур. Тоді у даному процесі виконає феномен глобалізації – події, яка приводить до більшої відкритості кордонів і взаємопроникнення культур, формування сучасної культури визначеного соціуму шляхом універсалізації окремих поведінкових та культурних зразків [93].

Дослідження проблеми політичної культури особистості стане відповіддю, як збудувати демократичне, громадянське суспільство та утворити політично діяльну націю у сучасних умовах кризи усіх галузей життя українського суспільства. У політичної культури з'являється чимдалі більша вага в умовах науково-технічного прогресу та посилення процесів глобалізації. Завдяки удосконаленню засобів мас-медіа у світі швидко поширюються універсальні політико-культурні вартості, що позначаються на формуванні нового типу політичної культури громадян окремих національних держав. Концепт "політичної культури" ґрунтується на ідеалах ліберальної демократії як головних засадах ідеології глобалізації. Починаючи з XX ст. у світі сформувалася основа глобальної політичної культури з певними характеристиками [8].

Демократичний ефект політичної культури позначається на більшості держав світу, які залучені у глобалізаційні процеси, новими засобами спілкування, культурними обмінами. Ступінь даного впливу залежить від рівня відкритості суспільства, політичної волі еліти до утвердження в суспільстві політичної культури.

На розвиток політичної культури максимальний вплив здійснюють країни з високим ступенем економічного рівня і заможності громадян. Взаємозалежність політичної культури і ступеня цивілізаційного розвитку держави виникає з об'єктивного розподілу країн на багаті й бідні. Отже більшість країн з перехідними суспільствами, до яких належить і Україна, прагнуть запозичувати і поширювати саме ті цінності, що у перспективі здатні прискорити рух країни до заможного життя. Політична культура формується ефективніше у тих державах, де демократичні історичні традиції. Історична спадщина є діяльним чинником формування політичної культури, але направленість подібного впливу (прискорення/гальмування) залежить від національних звичаїв. Це встановлений стан, який формується впродовж десятиліть і навіть століть, а не є таким, що створюється за кілька років. На це звертає увагу Б. Цимбалістий, який підкреслює, що "політична культура – це продукт історичного розвитку та досвіду народу. У випадку України цей досвід був гірким... Для того, щоб зрозуміти політичну культуру українців, треба звернути увагу на джерела впливу, які протягом історичного шляху стимулювали чи спиняли розвиток української політичної культури" [86, с. 58].

Як визначає словник: «Політична культура – частина загальної культури, яка формується і виявляється в процесі політичного життя; історично і соціально зумовлений продукт політичної життєдіяльності людей, їх політичної творчості, який відбиває процес опанування суспільством, націями, класами, іншими соціальними спільнотами та індивідами політичних відносин, а також розвиток їх власної сутності і діяльнісних здібностей як суб'єктів політичного життя» [71].

Вона є рухливою та неоднорідною діяльністю соціуму, що поєднує його історично сформовані надбання в галузі політики та повсякчасно отримує нові відповідно до характеру піднесення громадських взаємовідносин. У подібному судженні стає зрозумілим, що політична культура може не тільки змінюватися під дією політичної системи, а й навпаки. Політична культура тлумачиться як явище гнучке і рухливе, що є у будь-якому суспільстві в якості різних альтернативних умовних галузей.

Не менш проблематичний феномен, ніж політична культура, є і глобалізація. Останнім часом вона дедалі більше впливає на політичну культуру окремих особистостей та цілих націй. Вплив інформаційних технологій, засобів зв'язку іншого зумовлює щодалі сильніше взаємопроникнення культур, появу чітких стереотипів поведінки, символів, цінностей, орієнтацій, у тому числі політичних. Мовою Бодрійяра відбувається "тиражування", запозичення цілих комплексів практик комунікації, поведінкових директив,

словесних сигналів [6]. Створюється так звана “цільова культура”, що заснована на певних прикладах, визнаних найкращими в розвитку людської цивілізації. Подібна культура закріплена на рівні конвенції й утримується в суспільстві на засадах авторитету. Ступінь її запозичення окремими національними культурами безпосередньо залежить від ступеня прозорості державних кордонів, задіяності цієї країни до системи всесвітніх культурно-освітніх обмінів та їх потужності, загальної мобільності людей [85]. Як визначається у словнику-довіднику: ”Глобалізація – явище й процес посилення взаємозв’язку та взаємозалежності країн світу. Проявляється у прагненні ряду країн світу до політичної та економічної інтеграції для вирішення проблем, що набувають глобального характеру та потребують світових зусиль. Серед них: забезпечення стратегії сталого розвитку, ресурсозбереження, становлення інформаційного суспільства, запобігання стихійним лихам, освоєння космічного простору та світового океану, створення колективних систем безпеки, боротьба з тероризмом та масовими й загрозливими хворобами, вирішення демографічних проблем та ін.” [79, с. 32].

Як бачимо, глобалізація – це процес, який включає комплекс характеристик: прискорення міжнаціонального переміщення грошей, товарів та сервісів; пожвавлення транснаціональних, зокрема культурних, відносин за допомогою сучасних комунікаційних технологій; стрімкий обіг ідей, видів, зразків поведінки, символів і їх універсальне ввикористання; зростання свідомості щодо небезпек та ризиків, які загрожують світу; зростання за кількістю та значенням транснаціональних установ і глобально зв'язаних інтернаціональних рухів. Всі ці процеси взаємозалежні як по горизонталі та відбуваються на національному, субнаціональному та транснаціональному рівнях [85; 92]. Глобалізація визначає пришвидшення інтеграції націй у всесвітню систему завдяки розвитку нових транспортних засобів, економічних відносин, впливу на людей мас-медіа. Вона допомагає поширенню культурних комунікацій поміж народами та міграції людей. У глобалізації разом з тим є позитивні й негативні риси. Негативні прояви глобалізації існують у можливості втрати націями й державами власної культурної самобутності внаслідок акультурації та асиміляції. Головна небезпека, яка постає паралельно із глобалізацією, полягає в уніфікації. Разом з тим уніфікація не значає, що подовжать існування найкращі надбання світової культури.

Стандарт глобальної культури взагалі і політичної культури зокрема є виправданим з погляду національної самобутності. Попри судженням критиків глобалізації про те, що даний процес приводить до втрати ідентичності й утворення уніфікованого простору, ми стверджуємо, що на Землі, де мешкає 8 мільярдів людей, абсолютна уніфікація нездійсненна. Більш вагомим є те, що розвитокк політичної культури і зменшення та і помітним кроком до зміцнення інтернаціональних взаємовідносин. Усі країни зацікавлені в піднесенні такої цивілізації, де між націями і державами наведуться мости загальних зацікавлень, спрямованих до утворення глобальної культури. Й навпаки, конфліктів у світі буде більше, якщо буде більше культурних

невідповідностей. Культурні переміни – це не тільки збитки та руйнації, а й досягнення і творчість. Внаслідок взаємовідносин, що зміцнюються, старі форми зникають, разом з тим розвивається сучасна культурна різноманітність.

Література до розділу І

1. Агранофф Р. Аналіз закону про місцеве самоврядування / Р. Агранофф [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pdp.org.ua/analytics/local-government/1001-31a-a5.
2. Бауман Зигмунт: «Кінець світу – це відсутність певності в ... – Режим доступу до ресурсу: LB.ua ukr.lb.ua/culture.
3. Бауман З. Индивидуализированное общество / Зигмунт Бауман. / Пер. с англ. под ред. В. Л. Иноземцева; Центр исслед. постиндустр. о – ва, журн. «Своб. мысль» – М. Логос, 2002. – L XIII, 324 с.
4. Белл Д. Грядущее постиндустриальное общество. М., Академия, 1999р. – 788 с.
5. Бетяев С.К. Прогностика: первые шаги науки. / С. К. Бетяев // Вопр. филос. – 2003. – № 4. – С. 17-35.
6. Бодрийяр Жан. Символический обмен и смерть. / Бодрийяр Ж.; [пер. с фр. Зенкипа С.Н.]. – М.: Доброс– вет, 2000. – 387 с.
7. Бризіцький Максим. Добровільне об'єднання та приєднання територіальних громад. методичні рекомендації та зразки документів / Бризіцький Максим // – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://oda.zt. gov. ua/images/golovna/ deczentralizacziya /metodyka.pdf.
8. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): [монографія] /за заг. ред. В.М. Князєва. – К.: Вид-во НАДУ, 2007. – 680 с.
9. Гегель Г.В.Ф. Философия права. - М., 1990. - 559 с.
10. Гідденс Е. Нестримний світ, як глобалізація перетворює наше життя / Еміль Гідденс – К.: Альтерпрес, 2004. – 100 с.
11. Глобальне управління – 2025: вирішальний момент. Переклад з англійської Ганни Лелів. – Львів: Літопис, 2011. – 120 с.
12. Глобальні економічні тренди та Україна без майбутнього. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.epravda.com.ua/publication/ 2017/07.
13. Даль Р. Введение в экономическую демократию.– М., 1991.–265 с.
14. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/about.
15. Деякі питання реформування державного управління України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon.rada.gov.ua/go/474-2016-р.
16. Додатковий протокол до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах місцевого органу влади. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/ 994_946.

17. Економічна складова Угоди про асоціацію між Україною та ЄС: наслідки для бізнесу, населення та державного управління. О. Бетлій, М. Риженков, К. Кравчук та ін. Під ред. І. Бураковського, В. Мовчан. – К. : Ін-т екон. досліджень і політ. консультацій, 2014. – 139 с.

18. Європейська інтеграція України сьогодні: проблеми, виклики, завдання – думка експертів: [Електронний ресурс] // Фонд «Демократичні ініціативи». – 30 жовт. – 2014. – Режим доступу : http://www.dif.org.ua/ua/polls/2014_polls/vovojoejvojeovjeo.htm.

19. Європейська інтеграція : [Електронний ресурс] // Міністерство соціальної політки України: офіц. веб-сторінка. –2014. – 30 жовт. – Режим доступу: http://www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/category?cat_id=91282.

20. Європейська Хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_036.

21. Європейський Союз-2018: ризики, можливості та сценарії – Режим доступу до ресурсу: hvylya.net/.../yevropeyskiy-soyuz-2018-riziki-mozhlivosti-t.

22. Ємельянов В.М. Конституція України: якою їй бути? / В.М. Ємельянов // Вечерний Николаев. – 2014. – № 96 (18 серпня) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.vn.mk.ua/stories.php?id =22891.

23. Ємельянов В. М., Шульга А. А. Нормативно-правовий супровід процесу реформування місцевого самоврядування та об’єднання територіальних громад: недоліки та способи їх подолання / В.М. Ємельянов, А.А. Шульга [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://idu.at.ua/doc/ZRAZOK_STATYA_DLYA_SAYTA.pdf.

24. ЄС надав Україні 15,5 мільйонів євро на удосконалення .. – Режим доступу до ресурсу:.https://eeas.europa.eu/.../ukraine/.../єс-надав-україні-155-мі.

25. Жоспен Л. На пути к более справедливому миру // Социал-демократия перед лицом глобальных проблем. – М., 2002. – С. 116-211.

26. За рівнем технологій та інновацій Україна на 74 місці із 100 ...– Режим доступу до ресурсу: https://www.ukrinform.ua/.../2389702-za-rivnem-tehnologij.

27. Закірова С. Децентралізація в Україні: сучасний стан законодавчого забезпечення процесу реформування / С. Закірова [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2853:detsentralizatsiya-v-ukrajini-suchasnij-stan-zakonodavchogo-zabezpechenny a-protsesu-reformuvannya&catid=8&Itemid=350.

28. Замятин Д. Геополитические образы современного мирового разви-ия // Мировая экономика и междунар. отношения. –2001. – № 11.– С. 10-16.

29. Затонский В. А. Сильное государство и активная личность: актуальные проблемы взаимодействия // Вестн. Моск. ун-та. – 2004. – № 1. – С. 70-88. – (Сер. 12. Полит. науки).

30. Заява G20: Напруженість у світі загрожує зростанню економіки ... – Режим доступу до ресурсу: https://day.kyiv.ua/uk/news/230718-napruzhenist-u-sviti-zagrozhuye-zrostannyu-ekonomiky-zayava-g20.

31. Заява за результатами 20-го Саміту Україна-ЄС, Брюссель,– Режим доступу: https: // www.president.gov.ua/.../zayava-za-rezultatami-20-go.

32. Зегберс К. Сшивая лоскутное одеяло... /К. Зегберс // Pro el connta. Осень 1999. – С. 54-84.

33. История политических и правовых учений / Под ред. В.С.Нерсесянца. – М., 1997. – 399 с.

34. Ібрагімова А. А. Державна політика побудови спроможних територіальних громад в Україні: дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.04 «Місцеве самоврядування / А. А. Ібрагімова; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіонал. ін-т держ. управління. – Львів, 2015. – 20 с.

35. Кант И. К вечному миру. /И.Кант – М., 1995. – 480 с.

36. Кастельс М., Хіманен П. Інформаційне суспільство та держава добробуту. Фінська модель / М.Кастельс П.Хіманен [Пер. з англ.]. – К.: Видавництво «Ваклер» у формі ТОВ, 2006. – 256 с.

37. Кацва А. М. Социально-трудовые конфликты в современной России: истоки, проблемы и особенности. /А.М. Кацва – М.; СПб.: ЗАО ИТД “Летний сад”, 2002. – 200 с.

38. Конституція України: від 28.06.1996 № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

39. Кравченко В. В. Принципи Європейської хартії місцевого самовря-дування та їх імплементація в законодавстві Україні в контексті реформи місцевого самоврядування / В. В. Кравченко // Вісник Академії праці, соціаль-них відносин і туризму. – 2016. – № 3-4. – С. 56-59.

40. Кримський С.Б. Під сигнатурою Софії. - К.: Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2008. – 367 с.

41. Лафонтен О. Сердце бьется слева. – М., 2004. – 572 с.

42. Макиавелли Н. Государь. / Избранные произведения. М.: “Мысль” 2002. – 714 с.

43. Месснер А. Архитектура мирового порядка. / А. Месснер // Internationale Politik. – 1998. – № 11. – С. 11-23.

44. Мир на рубеже тысячелетий: Хрестоматия. – М., 2003. – 617 с.

45. Мотрошилова Н.В. Идеи единой Европы: философские традиции и современность: Ч. 1 // Вопр. филос. – 2003. – № 11. – С. 34-69.

46. Мысливченко А.Г. Перспективы европейской модели социального государства // Вопр. филос. – 2004. – № 6. – С. 23-37.

47. Не будут брать – отключим газ. Украинский газовый узел // http://www.vodaspb.ru/files/projects/20051215-gas.html.

48. Панарин А. С. Постмодернизм и глобализация: проект освобождения собственников от социальных и национальных обязательств. / А. С. Панарин // Вопр. филос. – 2003. – № 6. – С. 16-35.

49. Печчеи А. Человеческие качества. /А. Печчеи - М., 2005. - 348 с.

50. Президент представив «Стратегію реформ-2020»: Мета реформ – членство в ЄС : [Електронний ресурс] // Президент України Петро Порошенко: офіц. Інтернет представництво. – 2014. – 30 жовт. – Режим доступу: www.president.gov.ua/news/31289.html.

51. Про внесення змін до деяких законів України щодо набуття повноважень сільських, селищних, міських голів: Закон України від 9.02.2017 № 1850-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1850-viii.

52. Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища: Закон України від 9.02.2017 № 1848-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/1848-viii.

53. Про добровільне об'єднання територіальних громад: Закон України від 5.02.2015 №157-VIII [Електроннийресурс].– Режим доступу: http://zakon.ra da.gov.ua/laws/show/157-19/print1513850030465351.

54. Про затвердження державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року: Постанова Кабінету Міністрів України від 6 серпня 2014 р. № 385 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/385-2014-%D0%BF.

55. Про затвердження Методики формування спроможних територіальних громад: Постанова Кабінету Міністрів України від 8 квітня 2015р. № 214 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/214-2015-%D0%BF.

56. Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 591-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/591-2014-%D1%80.

57. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21.05.1997 № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80/print 1513850030465351.

58. Про ратифікацію Європейської хартії місцевого самоврядування: Закон України від 15.07.1997 № 452/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/452/97-%D0%B2%D1%80.

59. Про ратифікацію Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами з іншої сторони : [Закон України від 16.09.2014 р. № 1678-VII] // Відом. Верховної Ради України : офіц. вид. – 2014. – 3 жов. (№ 40). – С. 2843. – Ст. 2021.

60. Про соціальні послуги : [Закон України від 19 черв. 2003 р. № 966-IV (із змінами, внесен. згідно із 8 Законами в 2004-2012 рр.)] // Офіц. вісн. України. – 2003. – 1 серп. (№ 29). – С. 52. – Ст. 1435.

61. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 р. № 1508-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1508-18/print1513783366766314.

62. 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]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

63. Протягом 11-13 лютого 2018 року у місті Дубаі відбувається ... – Режим доступу до ресурсу: www.center.gov.ua.

64. Реформа державного управління | Кабінет Міністрів України – Режим доступу до ресурсу: https://www.kmu.gov.ua/.../reformi/reforma-derzhavnogo-u.

65. Римська декларація – Служба зовнішньої діяльності ЄС – Режим доступу до ресурсу: https://eeas.europa.eu/delegations.

66. Рюб Фридберт В. Три парадокса консолидации в новых демократиях Центральной и Восточной Европы / В.Фридберт Рюб // Повороты истории. Постсоциалистические трансформации глазами немецких исследователей: В 2 т. Т.1.- СПб., М., Берлин: Европейский университет в Санкт-Петербурге, Летний сад: Berliner Debate Wissenchafts Verlag , 2003.- С.435-473.

67. Самсонова Т. Н. Трактовка равенства в идеологии западноевропейского либерализма и консерватизма (первая половина XIX в.) // Вестн. Моск. ун-та. - 2004. - № 3. - С. 17-32. – (Сер. 18. Социология и политология).

68. Світовий банк описав можливий сценарій ... - Економічна правда - Режим доступу до ресурсу: https://www.epravda.com.ua/news/2018/06/6.

69. Соловьев В. Сочинения: В 2 т. /В.Соловьев - М., 1988.- Т. 1.–563 с.

70. Страда В. Хронотоп России // Новая Юность. – 1997. – № 5-6 (26-27). – С. 93-117.

71. Сучасна українська політична культура. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://osvita.ua/vnz/reports/politolog/16534.

72. Токвиль А. де. Старый порядок и революция. – М., 1997. – 250 с.

73. Тоффлер Э. Метаморфозы власти: Знание, богатство и сила на пороге XXI века / Элвин Тоффлер; [Пер. с англ. В.В.Белокосков и др.]. – М.: АСТ, 2001– с.579-611.

74. Труба – очень важный фактор – Страна.Ru, 15.12.2005 / Режим доступу: http://www.strana.ru/print/268077.html .

75. У Раді оприлюднили текст змін до Конституції щодо курсу на ЄС – Режим доступу: https://www.eurointegration.com.ua.

76. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом і його державами-членами : [Електронний ресурс] // Комітет Верховної Ради України з питань європейської інтеграції: офіц. веб-стор. – 2014. –30 жовт. – Режим доступу: http://comeuroint.rada.gov.ua/komevroint/doccatalog/document?id=56219.

77. Угода про асоціацію між Україною та Європейським Союзом: [Електронний ресурс] // Кабінет Міністрів України : Урядовий портал. – 2014.

– 29 чер. – Режим доступу : http://www.kmu.gov.ua/control/publish/article?art_id= 46581344.

78. Угода про асоціацію між Україною, з од... | від 27.06.2014– Режим доступу до ресурсу : ... zakon.rada.gov.ua/go/984_011.

79. Управління суспільним розвитком: Словник-довідник / За заг. ред. А. М. Михненка, В. Д. Бакуменка; уклад.: В. Д. Бакуменко, С. О. Борисевич, О. А. Батурин та ін. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – 248 с.

80. Фукуяма Ф. Великий разрыв. /Ф.Фукуяма – М.:–АСТ, 2004.–370 с.

81. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке: (пер. с англ.) / Фрэнсис Фукуяма. – М.: АСТ:АСТ М: ХРАНИТЕЛЬ, 2006. – 220 с.

82. Фукуяма Френсіс: початок української історії – Режим доступу до ресурсу: https://opinionua.com.

83. Хайек Ф. Конституция свободы. /Ф. Хайек - М., 2008. – 384 с.

84. Хантингтон С. Запад уникален, но не универсален /С. Хантингтон // Мировая экономика и междунар. отношения. – 1997. – № 8. – С. 14-36.

85. Цели развития тысячелетия. Цель 8: Формирование глобального партнерства в целях развития [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.un.org/ru/ millenniumgoals/global.shtml.

86. Цимбалістий Б. Політична культура українців // Сучасність. – 1994. – № 4, 89 с.

87. Человек: соотношение национального и общечеловеческого: Сб. материалов междунар. симпозиума (г. Зугдиди, Грузия, 19-20 мая 2004 г.) Вып. 2 / Под ред. В.В. Парцвания. - СПб.: С.-Петерб. философ. общество, 2004 // http://anthropology.ru/ru/texts/kvarats_va/mannt_14.html.

88. Чулаєвська М. Є. Реформа державного управління в Україні за європейським зразком: від задумів до розчарувань // Вісник НАДУ при Президентові України – 1'2016 - С. 80-86.

89. Як Європа бачить своє майбутнє та чи є в ньому місце для України... – Режим доступу: https://www.eurointegration.com.ua/articles.

90. Яковец Ю. В. Глобализация и взаимодействие цивилизаций. Междунар. ин-т Питирима Сорокина – Николая Кондратьева / Ю. В. Яковец – М.: Экономика, 2001. – 346 с.

91. *Eppler E.* Politichi di Nazionale developemento, politicale transizionale societico. – N.Y., 2003. – 279 p.

92. Jean Tardif, Joëlle Farchy, Les enjeux de la mondialisation culturelle Paris, Éd. Hors Commerce, 2006, 395 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://questionsdecommunication.revues.org/1652.

93. Johnson S. Regulatory Discretion and the Unofficial Economy / S. John-son, D. Kaufmann, P. Zoido-Lobaton // American Economic Review: Papers and Proceedings. 1998. Vol. 88. No. 2 (May). P. 387-392.

Розділ ІІ. МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ ТА ПРОЦЕСИ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ В УКРАЇНІ

2.1. Правові засади становлення місцевого самоврядування в Україні та реформа децентралізації

2.1.1. Еволюція правових засад розвитку місцевого самоврядування в Україні

Місцеве самоврядування в Україні має досить тривалу і драматичну історію. Воно пройшло довгий шлях розвитку від появи, як перших спроб міського самоврядування епохи середніх віків і часів козацької республіки, до практично повного занепаду після об'єднання України з Росією й знищення Гетьманщини з наступним відновленням прав міських громад на самоуправління в останні роки Російської імперії, коли в другій половині XIX ст. почався процес відновлення самоврядування шляхом проведення земської реформи. Органами місцевого самоуправління в містах стали міські думи. Становлення цього суспільного інституту пов'язується з наділенням міст Магдебурзьким правом, коли населення звільнялося від юрисдикції урядової адміністрації і йому надавалась самоуправа на корпоративній основі. Подальший розвиток місцевого самоуправління надало прийняття Конституції Пилипа Орлика, яка була прийнята козацькою старшиною і козаками.

Спроба впровадження широких демократичних основ місцевого самоврядування була зроблена в часи Української Народної Республіки, коли запроваджувалася система громад, волостей, повітів та регіональних органів самоуправління, яким надавалося право самостійно вирішувати свої справи. Та поразка УНР завершилася повним знищенням будь-якої згадки про місцеве самоврядування за радянських часів. Саме в період існування України як радянської республіки у складі СРСР навіть сам термін «місцеве самоврядування» як форма самоорганізації територіальних громад й колективів було вилучено із ужитку, а влада рад вважалася найдемократичнішим здобутком «соціалістичного суспільства" і називалася "народовладдям" хоча формувалася і керувалася виняткова комуністичною партією, не допускаючи будь-якої опозиції. Можна стверджувати, що розвиток місцевого самоврядування з приходом комуністичної влади припинився і лише в 90-х роках XX ст., з проголошенням незалежності України, коли настав період відновлення української державності на демократичних засадах, що дало величезний поштовх розвитку місцевого самоврядування.

Термін «самоврядування» не має однозначного тлумачення в сучасній науці. В загальному вигляді під самоврядуванням розуміють відносно автономне функціонування певного колективу людей, що забезпечується самостійним прийняттям членами цього колективу рішень, що стосуються його життєдіяльності. Спрощено – це вид управлінської діяльності, який передбачає суміщення об'єктів і суб'єктів управління. При цьому можна

виділити дві форми самоврядування: 1) самоврядування в колективах, які формуються на основі виробничо-професійної діяльності, спільної політичної програми або віросповідання, спільними творчими прагненнями тощо; 2) самоврядування територіальних спільнот людей – стійких колективів людей, об'єднаних системою зв'язків та відносин, що склалися історично внаслідок їх постійного проживання у межах однієї території, та які перебувають в перманентному розвитку. В першому випадку можна говорити про корпоративні системи самоврядування, в другому (у нашому випадку) – про самоврядування територіальної громади або місцеве самоврядування.

Питання місцевого самоврядування вивчаються юридичною наукою уже близько двохсот років. Теоретичні основи вчення про місцеве самоврядування були закладені в кінці XVIII ст. – першій половині XIX ст. представниками французької та німецької юридичних шкіл.

Історично першою була науково обґрунтована теорія вільної громади (теорія природних прав громади), основні положення якої були сформульовані в доповіді щодо законопроекту про реформу місцевого управління в Національних зборах Франції в 1790 році та знайшли своє відображення в положеннях Конституції Бельгії 1831 року. Щодо особливої «громадівської» влади, то вона містила статтю, присвячену управлінню громад та поряд із законодавчою, виконавчою та судовою гілками влади визначала четверту гілку – муніципальну.

Теорія вільної громади базувалася на ідеях природного права. Вона виходила з того, що право територіальної громади (звичайно, територіальної громади «природної» адміністративно – територіальної одиниці) самостійно вирішувати свої справи має такий самий природний та невідчужуваний характер, як і права і свободи людини. Територіальна громада визнавалася незалежною від держави органічною корпорацією, яка склалася природнім шляхом. Відповідно її право на місцеве самоврядування виводиться з природи територіальної громади (належить громаді в силу її природи або дарується творцем). Таким чином, місцеве самоврядування розглядалося як автономна по відношенню до державної влади публічна влада територіальної громади. Згідно з теорією вільної громади основними засадами організації місцевого самоврядування є:

а) виборність органів місцевого самоврядування членами громади;

б) розподіл питань, віднесених до відання місцевого самоврядування на самоврядні й такі, що передоручені органам громади державою;

в) місцеві справи (тобто самоврядні) мають іншу, ніж державні справи природу;

г) органи місцевого самоврядування є органами відповідної територіальної громади і не входять до системи органів державної влади;

д) органи державної влади не мають права втручатися у вирішення самоврядних питань, їх функція зводиться лише до адміністративного контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування [5].

На зміну теорії вільної громади приходить громадівська теорія місцевого самоврядування. Її основні положення збігаються з концептуальними положеннями теорії вільної громади, однак на перший план висувається не природний характер прав територіальної громади, а недержавна, переважно господарська природа діяльності органів місцевого самоврядування. Ця теорія не набула поширення, оскільки вона не могла пояснити публічно правовий характер багатьох функцій, які здійснюють органи місцевого самоврядування.

У середині XIX ст. набуває поширення державницька теорія місцевого самоврядування, основні положення якої були розроблені німецькими вченими Л. Штейном та Р. Гнейстом.

Державницька теорія розглядала місцеве самоврядування не як автономну форму публічної влади, природне право територіальної громади на самостійне вирішення питань місцевого значення, а як одну із форм організації місцевого управління, тобто як один із способів децентралізації державної влади на місцевому рівні. Відповідно, всі повноваження територіальної громади, її органів своїм джерелом мають державну владу.

У рамках державницької теорії сформувалося два напрями: політичний (Р. Гнейст) та юридичний (Л. Штейн), які по різному визначали відмінність місцевого самоврядування від місцевого управління.

За Р. Гнейстом самостійність місцевого самоврядування має гарантувати виконання обов'язків посадових осіб органів місцевого самоврядування на громадських засадах, що звільняє їх від економічної залежності від держави. Л. Штейн вбачав гарантії самостійності місцевого самоврядування в тому, що органи місцевого самоврядування є не органами державної влади, а органами територіальної громади, на які держава покладає здійснення відповідних завдань та функцій державного управління.

У XX сторіччі поширення отримала теорія соціального обслуговування, яка акцентує увагу на здійсненні органами місцевого самоврядування завдань та функцій, пов'язаних з організацією обслуговування населення, наданням соціальних послуг.

Основні положення цих теорій зберігають своє значення і сьогодні їх покладено в основу сучасних поглядів на місцеве самоврядування.

У той же час необхідно підкреслити, що сучасна практика становлення та розвитку місцевого самоврядування в різних державах світу показала, що природа місцевого самоврядування не може бути визначена однозначно, зокрема, досить важко виділити власне місцеві справи, які б відрізнялися від загальнодержавних. Функції місцевого самоврядування носять як приватно правовий, так і публічний характер [5]. Все це свідчить про те, що місцеве самоврядування одночасно містить в собі елементи як державного, так і громадянського утворення, що відображено в сучасних тлумаченнях цього поняття.

Що стосується новітніх підходів до розкриття змісту терміну «місцеве самоврядування», то вони, як правило, опираються на нормативне

визначення, що міститься в Європейській Хартії місцевого самоврядування: «Місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, у межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення» [16]. З цього визначення випливає, що об'єктом місцевого самоврядування виступає частка державних (громадських) справ, яку становлять питання місцевого значення, що мають локально-територіальний характер і виникають у процесі функціонування територіальної громади. Ці питання носять комплексний характер, оскільки пов'язані з реалізацією інтересів членів територіальної громади в усіх сферах місцевого життя: економіка, освіта, культура, громадський порядок тощо, а їх перелік, як правило, у вигляді предметів відання органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначається конституцією та законами держави.

Суб'єктом місцевого самоврядування є територіальна громада – населення, що проживає в межах відповідного населеного пункту чи іншої самоврядної території і реалізує своє право на здійснення місцевого самоврядування безпосередньо або через діяльність утворених нею органів місцевого самоврядування. Таким чином місцеве самоврядування являє собою специфічне соціальне явище – це самостійна форма народовладдя і воно відрізняється від державної влади за рядом ознак.

По-перше, місцеве самоврядування – це особлива форма публічної влади, яка має принципово інший характер, ніж влада державна. Так, якщо державна влада характеризується суверенітетом (верховенством, самостійністю та незалежністю), то місцеве самоврядування – це влада підзаконна, яка діє в межах та у порядку, визначених законом;

По-друге, сфера компетенції місцевого самоврядування у порівнянні з державною владою досить обмежена. Як правило, її становлять лише питання місцевого значення, які пов'язані із задоволенням повсякденних потреб населення та обмежене коло питань загальнодержавного значення, повноваження щодо вирішення яких делегуються органам місцевого самоврядування;

По-третє, місцеве самоврядування – це публічна влада територіального колективу, вона носить локально-просторовий характер, здійснюється в інтересах територіальної громади і функціонує лише в межах окремих адміністративно-територіальних одиниць, в той час, як державна влада – це влада всього народу, вона поширюється на всю державну територію.

Слід підкреслити, що особливий характер місцевого самоврядування не означає його повної автономності в державі по відношенню до державної влади. Взаємозв'язок місцевого самоврядування з державою досить тісний і виявляється у тому, що, по-перше, і місцеве самоврядування і державна влада мають єдине джерело – народ (це зазначено в ч. 1 ст. 5 Конституції України), по-друге, органам місцевого самоврядування можуть надаватися законом окремі повноваження органів виконавчої влади (ст. 143 Конституції України), і стан їх реалізації контролюється відповідними органами виконавчої влади [24].

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної правової держави з верховенством права, пріоритетом прав людини, поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову супроводжується становленням і розвитком місцевого самоврядування. «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», – зазначено у Конституції України [24].

Місцеве самоврядування – багатогранне політико-правове явище, і як об'єкт конституційно-правового регулювання виступає у якості основи конституційного ладу в Україні, тобто є одним із найважливіших принципів організації та функціонування влади і суспільства загалом, а в державі зокрема, а також-необхідним атрибутом будь-якого демократичного ладу, специфічної форми народовладдя (ст. 5 Конституції України), права жителів відповідної територіальної одиниці (територіальної громади) на самостійне вирішення питань місцевого значення [24].

Пошук нової моделі влади, яка відповідала б демократичним вимогам, розпочався ще до відновлення незалежності України, коли в 1990 році був прийнятий загальносоюзний Закон «Про загальні засади місцевого самоврядування та місцевого господарства в СРСР», а демократизація суспільного життя передбачала реалізацію принципів самоуправління, самофінансування, самозабезпечення на місцях. Європейські демократичні вимоги сприяли створенню та адаптації законодавства про місцеве самоврядування на теренах України [53]. У грудні 1990 року Верховною Радою України був прийнятий Закон «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування», що став правовою декларацією відновлення місцевого самоврядування в Україні за концепцією «муніципального дуалізму». На таких позиціях була досягнута згода суспільно-політичних сил і закладено підвалини того універсального інституту, яким є місцеве самоврядування [58].

Згідно з першими законами 90-х років, що стосувались розвитку місцевої демократії, почалась ліквідація радянської моделі організації влади та перехід до місцевого самоврядування. Місцеві ради тоді отримали статус юридичної особи та представницьких органів державної влади. Законодавчо було визначено виключні повноваження місцевих рад з можливістю їх демократичного перерозподілу в галузі господарського і соціально-культурного будівництва з урахуванням демографічних, територіальних, економічних умов і національних особливостей на місцях. Значним досягненням можна вважати скасування підпорядкування рад та їхніх виконавчих комітетів по вертикалі, забезпечення фундаментальних засад самоврядування, таких як виборність, участь громадян, самостійність у вирішенні питань місцевого значення. Деякі фахівці вважають цей закон більш демократичним, оскільки голів обласних рад обирали прямим голосуванням, а ради всіх рівнів мали власні виконавчі комітети. Ради стали суб'єктами комунальної власності з правом розпорядження нею від імені населення відповідних територіальних одиниць, що сприяло становленню правової, організаційної та матеріально-фінансової автономії місцевих рад, як органів місцевого самоврядування. Місцеві бюджети були вилучені з

державного бюджету з чітко визначеним переліком тих доходів, за рахунок яких мала формуватися доходна частина місцевих бюджетів, значно розширялися права відповідних рад щодо їх затвердження та виконання на відміну від наступних законів про місцеве самоврядування. Місцеві ради були уповноважені встановлювати місцеві податки, збори, штрафи та їх розміри, оголошувати місцеві позики тощо.

До переваг закону слід віднести можливість визначити самостійно, шляхом референдуму базовий рівень місцевого самоврядування у сільських районах. Тобто за взаємною згодою відповідних рад та з урахуванням інтересів населення адміністративно-територіальні одиниці, які мають спільний адміністративний центр, могли об'єднуватися в одну. Це один з найбільш простих шляхів вирішення проблем оптимізації територіальних громад у сільській місцевості, принципи якого можна було б використати при оптимізації сучасного адміністративно-територіального поділу. Було забезпечено верховенство ради як органу місцевого самоврядування, що представляє відповідну територіальну громаду та здійснює від імені та за її дорученням усі функції місцевого самоврядування. Рада мала право вирішувати будь-яке питання, віднесене Законами України до відання місцевого самоврядування відповідного рівня, а її виконавчі органи – вирішувати ці ж питання, крім тих, які повинні вирішуватися виключно на пленарних засіданнях відповідної ради.

Однак не було реалізовано чітких принципів розмежування повноважень, що відіграло негативну роль у запровадженні місцевого самоврядування. Деякі ради вважали за доцільне здійснення оперативного управління вирішенням місцевих питань. Далеко не повністю були з'ясовані фінансові засади самоврядування, що послабили реальність влади.

Наступний етап розвитку місцевого самоврядування здійснювався в умовах впровадження принципу розподілу влади й трансформації форми державного правління країни у президентсько-парламентську республіку. Запроваджене організаційне відокремлення місцевих рад від системи органів державної влади (роздержавлення) та конституювання їх тільки як органів місцевого самоврядування. Тобто на зміну принципам «муніципального дуалізму», які критикувала демократична опозиція, ідейно-теоретичною основою законодавства стала «громадівська» теорія місцевого самоврядування. Її положення втілено у Законі України «Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування» від 26 березня 1992 року, яким була введена система місцевого і регіонального самоврядування. Відповідно до цього ЗУ сфера місцевого самоврядування зосереджувалася лише в селах, селищах та містах, де, на думку законодавців, членів територіальної громади об'єднували спільні інтереси, що й визначило коло функцій і повноважень відповідних органів місцевого самоврядування [58]. В районах і областях управління здійснювали місцеві державні адміністрації на чолі з представниками Президента України. Тобто в процесі роздержавлення рад виник інститут Представника Президента [51]. На цьому етапі тільки ради

базового рівня (сільські, селищні, міські) набули всіх ознак органів місцевого самоврядування. Районні, обласні, а також Київська і Севастопольська міські ради діяли поряд із державними адміністраціями, яким були надані повноваження виконавчих органів рад. Ці ради поступово втратили автономність своєї діяльності і перетворилися на представницькі органи регіонального самоврядування.

У скрутному становищі опинилися сільські й селищні ради базового рівня місцевого самоврядування. Через недостатність фінансових, людських та матеріальних ресурсів для розвитку своїх територій вони здебільшого виявилися неспроможними самостійно виконувати повноваження органів місцевого самоврядування без відповідної допомоги районної ради. А останні знаходилися у фактичній фінансовій залежності від відповідних районних державних адміністрацій. Саме вони й надавали фінансову допомогу у вирішенні питань місцевого значення. Зміни виявилися позитивними для міст зі значним економічним потенціалом, які мали необхідні ресурси для організаційної та матеріально-фінансової автономії. Але тут почали виникати гострі конфлікти між радами обласних центрів та обласними державними адміністраціями за реальне верховенство.

Через зазначені причини, запроваджену систему організацію державної виконавчої влади та місцевого самоврядування піддавали гострій критиці, а вихід вбачали або у відновленій системі рад у її попередньому вигляді з невірою у можливості місцевого самоврядування взагалі, або президентської адміністративної вертикалі, з наданням виконавчих функцій місцевим державним адміністраціям. У лютому 1994 року, напередодні місцевих та парламентських виборів, Верховна Рада України ухвалила Закон «Про формування місцевих органів влади і самоврядування», за яким відновлювалася на рівні обласних, районних, Київської і Севастопольської міських рад стара система рад. Їм надавалися функції органів державної влади і самоврядування замість поглиблення комунальної та муніципальної реформ [67]. У цьому ж місяці був прийнятий Закон „Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних рад”, за яким були проведені прямі вибори їх голів із скасуванням Закону про представника Президента [61]. У новому складі Верховна Рада прийняла ЗУ „Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні”, який став складовою Конституційного договору між Верховною Радою України і Президентом України, укладеного 8 червня 1995 року. Знову було відновлено систему організації державної влади і місцевого самоврядування на місцях із збереженням реальних повноважень місцевого самоврядування лише на рівні сіл, селищ і міст. У районах і областях, містах Києві і Севастополі були створені та почали діяти місцеві державні адміністрації, як місцеві органи державної виконавчої влади. Ради цього рівня вважалися представницькими органами без власного виконавчого комітету (апарати рад обслуговують лише роботу ради та депутатського корпусу) з делегуванням суттєвих обсягів повноважень відповідним державним адміністраціям. З 1995 року голови

обласних рад уже не були монопольними керівниками регіонів. Фактична влада в регіонах вже належала головам державних адміністрацій (районних, обласних) згідно з Конституційною угодою [51]. Ці зміни відбулися за підтримки регіональних лідерів (голів рад), які автоматично були призначені на посади керівників відповідних адміністрацій.

Нарешті, у Конституції України 1996 року була закріплена сучасна модель місцевого самоврядування, як елемент демократичного конституційного ладу держави (до цього часу інститут місцевого самоврядування конституційно не визначався). Відповідно до ст. 5 Конституції України "Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та місцевого самоврядування" [24]. Стаття 7 Конституції трактує, що в Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування, тобто держава не тільки визнає і гарантує його на рівні основного Закону, а й розглядає місцеве самоврядування як фундаментальну засаду устрою держави та суспільства. Місцеве самоврядування (ст. 140) є правом територіальної громади жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селищ та міст самостійно вирішувати питання місцевого значення, згідно Конституції і законів України. Місцеве самоврядування здійснюється територіальною громадою в порядку, встановленому законом, як безпосередньо, так і через органи місцевого самоврядування. Загальні засади функціонування органів місцевого самоврядування та обрання його головних посадових осіб викладені у ст. 141 Конституції України. Матеріальною основою місцевого само-врядування, як вказано в ст. 142, є рухоме і нерухоме майно, доходи місцевих бюджетів, кошти, земля, природні ресурси, що є власністю територіальних громад, сіл, селищ, міст, районів у містах, а також об'єкти їхньої спільної власності. що перебувають в управлінні районних та обласних рад [24].

Територіальна громада села, селища, міста або утворені ними органи, відповідно до ст. 143 : управляють майном, яке є в комунальній власності; затверджують програми соціально-економічного та культурного розвитку і контролюють їх виконання; затверджують бюджети відповідних адміністративно-територіальних одиниць та контролюють їх виконання; визначають, передбачені законом, місцеві податки та збори; забезпечують проведення місцевих референдумів та реалізацію їх результатів; утворюють, реорганізовують та ліквідовують комунальні підприємства, організації й установи, здійснюють контроль за ними; здійснюють інші повноваження, передбачені чинним законодавством. Обласні та районні ради виконують аналогічні функції на своєму рівні [24].

Органи місцевого самоврядування (ст. 144) в межах повноважень, передбачених ЗУ, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на певній території. Цей принцип є важливою гарантією, закріпленого Основним Законом, права територіальної громади на місцеве самоврядування, тобто на самостійне вирішення питань місцевого значення в межах Конституції та ЗУ.

Відповідно до ч. 2 ст. 144 Конституції, рішення органів місцевого самоврядування можуть зупинятися з мотивів їх невідповідності Конституції чи законам України з одночасним зверненням до суду. Зупиняти дію актів органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у визначеному порядку, з одночасним зверненням до суду, мають право місцеві державні адміністрації, на які, відповідно до ст. 119 Конституції, покладається її виконання та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів виконавчої влади, законності та правопорядку, дотримання прав і свобод громадян на відповідній території. Захист місцевим самоврядуванням своїх законних прав та інтересів, відповідно до ст.145, здійснюється у судовому порядку [24].

Ст. 146 вказує, що інші питання організації місцевого самоврядування, формування, діяльності та відповідальності органів місцевого самоврядування визначаються законом. У питаннях місцевого самоврядування Конституція України є досить гнучким політико-правовим документом: чимало питань становлення та розвитку місцевого самоврядування залишає для регулювання окремими законами [24].

У 1997 р. Верховна Рада прийняла ЗУ „Про місцеве самоврядування в Україні", який забезпечує повноцінне самоврядування лише на рівні територіальної громади села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища, міста. До основних принципів місцевого самоврядування, відповідно до закону, що є найважливішими ознаками будь-якої демократичної держави, належить:

- народовладдя: носієм суверенітету й єдиним джерелом влади в Україні є народ, що здійснює її безпосередньо та через органи державної влади та місцевого самоврядування;
- законність в організації та діяльності інституцій місцевого самоврядування, що забезпечується чинним законодавством України;
- гласність, що забезпечує відкритий характер діяльності органів місцевого самоврядування і систематичну інформацію населення про неї;
- колегіальність, яка означає таку організацію та функціонування відповідного колективного органу, до складу якого входить певна кількість осіб, вибраних персонально у визначеному законом порядку, і питання, що належать до його компетенції, вирішуються більшістю голосів на засадах колективного обговорення;
- поєднання місцевих і державних інтересів, яке відбувається в наслідок реалізації спільних зусиль органів місцевої влади;
- виборність: органи місцевого самоврядування формуються шляхом вільних виборів, що здійснюються на основі загального, рівного, прямого виборчого права таємним голосуванням терміном на 4 роки;
- правова, організаційна та матеріально-фінансова самостійність у межах повноважень, визначених чинним законодавством;
- підзвітність та відповідальність органів та посадових осіб місцевого самоврядування перед територіальними громадами;

- державна підтримка і гарантія місцевого самоврядування, що виявляється у наданні територіальним громадам та їх органам владно-управлінських повноважень. згідно ст.7 Основного Закону;

- судовий захист прав місцевого самоврядування, відповідно до ст. 145 Конституції України [56].

На рівні районів та областей більшість владно-управлінських повноважень делегується радами відповідним державним адміністраціям. У подальшому законодавство про місцеве самоврядування поповнювалося актами, які суттєво не змінювали модель місцевого самоврядування як елемента демократичного конституційного ладу держави.

Ситуація на сьогоднішній день не дає підстав для високої оцінки результативності запровадження місцевого самоврядування. Адміністративно-командна система ще далеко не повністю відійшла в минуле [6]. На нашу думку, певні негаразди функціонування самоврядних структур пов'язані не лише із специфікою їх взаємовідносин із місцевими органами державної виконавчої влади, недосконалістю правової бази, що не відповідає міжнародним стандартам, а характеризується доволі низькою ефективністю дій самих рад і їх депутатів.

Минулі роки, починаючи з Помаранчевої Революції (2004-2018), стали визначальним у становленні української держави як демократичної, європейської і незалежної. Одним з головних компонентів сучасної демократичної системи управління є місцеве самоврядування. Протягом 2014-2018 рр. досить стрімко розвивалися як місцеве самоврядування, так і його правове забезпечення. Були започатковані процеси міжмуніципальної співпраці, процес децентралізації влади шляхом об'єднання територіальних громад та отриманні ними значно ширших повноважень і більших значніших ресурсів.

Головним надбанням першого десятиліття існування Української державності є те, що українська держава стала достеменним фактом. Ідея місцевого самоврядування визнана однією з ключових державотворчих ідей при створенні незалежної української держави, а в Конституції й чинному законодавстві України щодо місцевого самоврядування сформовано і закріплено українську модель місцевого самоврядування, приєднання до Європейської Хартії місцевого самоврядування і ратифікація її в повному обсязі. В країні сформувалася досить розгалужена система державних, громадських, напівгромадських організацій, що працюють у напрямі розвитку і підтримки місцевого самоврядування в усіх його проявах. Це насамперед асоціації, які відстоюють (лобіюють) інтереси певних структур місцевого самоврядування, а також Асоціація міст України, Асоціація сільських, селищних і міських рад, Асоціація місцевих і регіональних рад, в якій представлений обласний та районний рівень рад та ін. Безумовно, активність і дієвість таких структур непостійна і визначається передусім ресурсами, які вдається мобілізувати для їх діяльності. У цілому ж діяльність всіх цих різнопланових структур щодо місцевого самоврядування слід вважати корисною.

Крім того, в Україні навколо ідеї місцевого самоврядування сформувалася досить стала неформальна спільнота людей (свого роду лобі), що складається з діячів центральної і місцевих влад, науковців та освітян, лідерів громадських організацій та ін.

Важливо що в Україні почали формуватися проблемні школи фахівців у галузі місцевого самоврядування, створюється навчальна мережа підвищення кваліфікації державних службовців і службовців органів місцевого самоврядування [70, с. 46].

Управлінська еліта країни вже зрозуміла, що місцеве самоврядування – ресурс розвитку держави і подолання суспільно-економічної кризи, але інколи, в окремі часи як у центрі, так і в регіонах спостерігаються спроби згортання місцевого самоврядування. До недавнього часу, на рівні владної еліти, місцеве самоврядування побутувало, як правило, в риторичній формі: як данина політичні моді і тиску зовнішніх чинників. Багато обраних керівників намагались бачити самоврядування нижче себе. Часто це стосується голів як обласних та районних рад, так і міських та селищних. Причини такого явища лежать у психологічно-ментальній площині. Ще довго нам доведеться викорінювати в собі раба і тирана (які, безумовно, є сторонами однієї медалі). Той, хто вимагає від інших покори і не рахується з їх думкою, той переносить цей стиль стосунків і на себе, коли взаємодіє з особами, що стоять вище у соціальній ієрархії. Тобто з ними поводиться запопадливо, залежно, прислужливо, так, як він вимагає від своїх підлеглих, чи у чомусь залежних від нього. Вільна демократична людина поводиться у всіх випадках однаково. Крім зазначених ментальних особливостей у ставленні до самоврядування часто відіграють роль і економічні чи навіть корисливі інтереси.

Українська модель місцевого самоврядування недосконала і в багатьох аспектах не відповідає ратифікованій Європейській Хартії місцевого самоврядування, а за результатами аналізу експертів, українське законодавство відповідає лише третині пунктів ЄХМС, у тому числі лише третині пунктів Хартії, що обов’язкові для виконання державами – членами Ради Європи.

2. 1. 2. Відповідність розвитку місцевого самоврядування в Україні Європейській хартії місцевого самоврядування

Вступивши до Ради Європи, Україна взяла на себе зобов’язання розвивати місцеву демократію. У 1997 році без застережень була ратифікована Європейська хартія місцевого самоврядування [16]. Згідно офіційного перекладу цієї Європейської Хартії, про місцеве самоврядування місцеве самоврядування означає право і спроможність місцевих властей, у межах закону, здійснювати регулювання і управління суттєвою часткою державних справ, які належать до їхньої компетенції, в інтересах місцевого населення [16]. Основоположним принципом, викладеним в Європейській Хартії про

місцеве самоврядування, що була схвалена Комітетом міністрів країн Ради Європи 1985 року, є автономія. Правова автономія органу місцевого самоврядування полягає в тому, що він має власні повноваження, визначені писаним законом і, де це можливо, Конституцією (ст. 2), а також має право на судовий захист для забезпечення своїх повно-важень та дотримання конституційних принципів самоврядності (ст. 11) [24].

Організаційна автономія полягає у тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість сам визначити свою власну внутрішню структуру, котра відповідала б місцевим запитам і одночасно забезпечила б тим самим ефективне управління (ст. 6, 7, 10).

Фінансова автономія місцевого самоврядування полягає у праві його інституцій володіти та розпоряджатись власними коштами, достатніми для здійснення їх функцій та повноважень (ст. 9) [16].

У 1997 році розпочав здійснюватися з боку конгресу місцевих і регіональних влад Європи (КМРВЄ) моніторинг за дотриманням положень Хартії. Тоді ж була сформована й офіційна делегація України в КМРВЄ. Для моніторингу Україну неодноразово відвідували керівники та доповідачі КМРВЄ по Україні. У 1998 році на сесії КМРВЄ були прийняті критичні для України Резолюція № 48 та Рекомендація № 68. У цих документах визначався: дефіцит законодавства щодо місцевого самоврядування; наявність конфлікт-них ситуацій щодо місцевої виборчої кампанії 1998 року; фінансово-економічні проблеми; невідповідність Хартії організації структур місцевого самовря-дування регіонального рівня. Україну постійно відвідують делегації КМРВЄ, а Львівський міський голова був обраний Віце – президентом Палати місцевих рад та Конгресу. Візити доповідачів КМРВЄ, особливо у 2001 році, пройшли під знаком критики. критичною нотою. Зокрема вони визначили наступне:

1) дефіцит законодавства щодо місцевого самоврядування, особливо в частині чіткого розмежування повноважень між місцевими органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування; велику кількість так званих делегованих повноважень, що позбавляє суб'єкти місцевого самоврядування організаційно-правової самостійності; недосконалий статусу органів місцевого самоврядування регіонального рівня; невизначеність правових фінансово-економічних основ місцевого самоврядування тощо;

2) брак „політичної волі" щодо здійснення адміністративної реформи на місцевому і регіональному рівнях на засадах децентралізації державного управління, деконцентрації владних повноважень, субсидіарності, консолідації ресурсного забезпечення і стратегічного планування розвитку територіальних громад;

3) відсутність прозорих процедур розв'язання так званих компетенцій-них спорів і конфліктних ситуацій на місцевому і регіональному рівнях, в першу чергу, у судовому порядку;

4) невиконання і незавершена імплементованість у повному обсязі в національне законодавство положень Європейської хартії місцевого

самоврядування; необізнаність з її змістом представників місцевого самоврядування; державних службовців, населення.

У листопаді 2001 року на засіданні Постійного Комітету Конгресу, а згодом в цілому на 8-й міні-сесії КМРВЄ, були затверджені Рекомендація та Резолюція щодо стану місцевої та регіональної демократії в Україні [71].

Отже, європейський вибір України допомагає у розв'язанні проблем розвитку місцевого самоврядування. З ухваленням парламентом Конституції та Закону „Про місцеве самоврядування" в Україні створено правові підстави та сформовано українську національну модель місцевого самоврядування у т. ч. засади для існування місцевої влади. На жаль, ці законодавчі акти особливо в частині, що стосуються місцевого управління і самоврядування, несуть в собі сліди компромісів між різними політичними силами, суперечливі і не в повній мірі відповідають ЄХМС. Тому актуальність питання про втілення принципів Хартії в законодавство і практику пояснюється тим витікає і з того, що зараз Україна продовжує удосконалювати правовий фундамент свого майбутнього.

Аналіз, що був проведений декілька років тому, показував безсумнівну відповідність нашого законодавства лише 11 з 30 пунктів Хартії і, в тому числі лише 5 з особливо важливих 14 пунктів! Можна стверджувати, що в свій час український парламент підійшов до ратифікації Хартії досить формально і кон'юнктурно, не зважившись всі наслідки акту її ратифікації. Цим створено проблеми політичного і морального характеру, що не розв'язані ще й досі. Дійсно, при приєднанні України до Хартії були проігноровані, друга і третя частини Хартії, що надають можливість пом'якшити процес втілення Хартії в конкретній державі і обумовлюють процедури приєднання до ЄХМС. А потреба в поступовості, як в часовому, так і у територіальному аспектах, впровадження ЄХМС є, оскільки не можливо, одномоментно змінити законом свідомість і стереотипи поведінки людей, вихованих за тривалий час існування попередньої радянської системи.

Україна може висловити застереження щодо поширення дії Хартії на дві категорії органів місцевого самоврядування – обласні і районні ради. Тобто є можливість скористатися механізмом денонсації Хартії для цих двох рівнів місцевої влади. Але, на нашу думку, це найменш бажаний шлях. Оголошення Україною про такі наміри може викликати негативну реакцію в Європі. Такий крок став би сигналом, що ступінь демократичних устремлінь України зменшується. І вважаємо, що найбільш перспективним напрямком дій щодо втілення Хартії в українській моделі є в частині реалізації більшості положень чинного національного законодавства у повсякденній практиці територіальних громад. У цій роботі слід мати на увазі, що фундаментальною причиною гальмування як із імплементацією Хартії в повному обсязі, так і зі становленням справжнього (не по формі, а по суті!) місцевого самоврядування в Україні, на наш погляд, є нерозвиненість громадянського суспільства в Україні взагалі, і у кожній конкретній місцевій спільності зокрема. Громада діє, проявляється і впливає через громадські організації,

сукупність яких у кожному місті, селищі, селі і складає місцеве громадянське суспільство. Один із кроків, що сприяє становленню і зміцненню укріпленню місцевої демократії, громадянського суспільства є пропорційний закон з відкритими партійними списками про місцеві вибори. Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної правової держави з верховенством права, пріоритетом прав людини, поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову супроводжується становленням і розвитком місцевого самоврядування. «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», – зазначено в Конституції України [24].

У процесі реформування місцевого самоврядування необхідне створення його цілісної системи, вдосконалення нормативної основи місцевого самоврядування у вигляді Муніципального кодексу України. Бажаним на перспективу є поетапне вивільнення місцевих адміністрацій від виконавчо-розподільних функцій. У діяльності обласних державних адміністрацій має бути основною контрольно-наглядова функція за додержанням Конституції та законів усіма об'єктами державного управління.

Суттєвим напрямком реформування є оптимізація взаємовідносин між обласними і районними державними адміністраціями та обласними і районними радами шляхом законодавчого розмежування сфер діяльності та повноважень органів виконавчої влади і місцевого самоврядування, що має ліквідувати дублювання владних повноважень і зайву конкуренцію між ними [1].

Очевидно, що періодичні протиріччя між місцевими державними адміністраціями та органами місцевого самоврядування слід розглядати як об'єктивну реальність. Вона добре відома практикам, адже двовладдя („двоголів'я") у кожному регіоні є реальністю. Позиція голови обласної державної адміністрації визначається представництвом ним інтересів держави, наявність досить ефективного виконавчого апарату та фінансових важелів. Але вони обмежуються можливістю ради поставити питання про зміну керівника обласної державної адміністрації та повною залежністю від центру. Позиція голови обласної ради визначається впевненістю у 5-х річному, а як правило, – довгому перебуванні на чолі ради, можливістю впливати на бюджетні процеси та керувати спільним майном територіальної громади. Послаблюється ж ця позиція відсутністю вертикалі рад, що було б порушенням принципу самоврядування та повноцінного виконавчого апарату [30].

Не підлягає жодному сумніву: головна запорука підвищення рівня демократії в суспільстві – це ефективна й максимально наближена до людей місцева влада. Адже право громадян на управління державою реалізується насамперед на місцевому рівні [28]. Саме тут, як ніде, є шанс розкрити ініціативу мільйонів громадян, залучити їх до громадського життя – тому питання реформи влади навіть перезріло. Тут важлива справа делегування управлінських функцій згори донизу і всебічний розвиток місцевого самоврядування, що відповідало б основоположному принципу організаційної

автономії Європейської Хартії місцевого самоврядування, який полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість сам визначати свою власну внутрішню структуру, котра відповідала б місцевим запитам і одночасно забезпечувала тим самим ефективне управління [16].

2.1.3. Реформа місцевого самоврядування – процеси децентралізації

Реформа місцевого самоврядування, про яку йшли жваві політичні й наукові дискусії розпочалась з процесу децентралізації, що розглядається як першочергове завдання і є інституційною основою для підвищення ефективності діяльності місцевої влади, як початок конституційної реформи, яка має проводитися в Україні. Важливо відзначити, що подібні реформи, проводяться у контексті загальносвітових тенденцій реформ на базовому рівні, суть яких можна звести до двох напрямків: розвиток місцевого самоврядування шляхом децентралізації, тобто ослабленню управлінського втручання і контролю на місцях, що здійснюються представниками органів державної влади (ОДА, РДА тощо). Таке розуміння даного терміну свідчить про залишки авторитарного мислення. У трактуванні фахівців західно-європейських наукових кіл та їхніх практиків з позицій інституціонального та функціонального аспектів, децентралізація передбачає передачу органами державної влади певних функцій, повноважень і відповідальності на регіональний та місцевий рівень. Але, зауважуємо, що по-перше: єдиної моделі децентралізації не існує, а по-друге: це поняття є динамічним, не статичним, і унітарність країни має поєднувати риси децентралізації в управління на рівні територіальних громад і певної централізації на рівні функцій збереження та забезпечення розвитку державності. На перехідний період від пострадянського минулого, дискусійною але все ж можна говорити про певний авторитаризм в управлінні. Децентралізована влада, доведена до максимального його рівні за відсутності державного контролю, може призводити до серйозних негативних наслідків у формі сепаратизму. Так само як і жорстка централізація може призводити до відцентрових рухів під егідою невдоволених регіональних еліт. Систему прийняття політичних рішень можна вважати децентралізованою, якщо місцева одиниця «може визначати свої податки і пакет послуг згідно потреб та уподобань своїх громадян» [99, с. 31].

Загалом «децентралізація» розглядається як процес передачі відповідальності за планування і реалізацію ресурсного забезпечення, розподілу та інших компонентів процесу соціального управління від центрального уряду і його агентств-відомств до місцевих органів місцевого самоврядування. Але, на думку вчених і практиків, єдиного суб'єкта децентралізації, отримувача цієї відповідальності, передача не існує. Передача відбувається до низових державних, самоврядних чи інших структур публічної влади, із загальнонаціонального чи регіонального рівня на нижній –

базовий чи субрегіональний рівень. Процес децентралізації набирає різноманітних форм і охоплює різні сфери як, наприклад, політична сфера прийняття рішень і покладення відповідальності на громадян, на їхніх законних представників та представницькі органи. Є децентралізація адміністративна у вигляді реформ ієрархічних відносин в середині державного апарату виконавчої вертикалі. Децентралізація може бути територіальною і, врешті, ринковою, що охоплює економічну сферу (перехід від планової до ринкової економіки. На думку багатьох дослідників, поняття децентралізації, деконцентрації і деволюції характеризують (по висхідній) різні степені самостійності місцевого самоврядування. Інші автори мають іншу точку зору: процес децентралізації державних функцій має складатись із деконцентрації (делегування певних функцій, повноважень і відповідальності від центральних органів виконавчої влади до низових структур) і деволюція (надання прав органам місцевого самоврядування приймати рішення і вести самостійну фінансову й управлінську діяльність) [23, с. 68]. Деконцентрація не зводиться до простого виконання вказівок чи рішень вищих органів влади – для неї притаманні особливі механізми участі регіонів, громад у виборі оптимальних форм, механізмів та інструментів реалізації цих рішень. Цей оптималізм передбачає активну громадську участь, прийняття програм, проектну участь, програмно-цільовий підхід тощо до вирішення місцевих проблем та виконання своїх функцій і рішень органів державної влади.

Необхідним результатом децентралізації є наближення особи до влади, а точніше – наближення влади до суспільства і людей і як наслідок зростання впливу громадян на владу через відповідні інститути громадянського контролю. Демократична децентралізація якраз і передбачає встановлення демократичного контролю над владою, але не через свободу слова (вона не «прив'язує» владу до народу), а через активізацію участі в процесі управління через відомі нам форми: громадські ініціативи, слухання, збори громадян за місцем проживання, опитування, присутність на засіданнях рад (гарантується ЗУ як їхня відкритість) тощо. Що б це відбувалось, важливо подолати ще достатньо високий рівень бюрократизації місцевих управлінських еліт, сприяти розвитку інститутів громадянського супільства в т.ч. інститутів місцевого самоврядування. Місцеві вибори мають гарантувати вільний доступ до балотування всім мешканцям громад до різних рівнів місцевого самоврядування – а не лише через гегемонію політичних партій.

Інший погляд на процес «децентралізації» розкриває одне з нових напрямків світової ліберальної думки – концепція нонцентризму. Роберт Неф, голова Ліберального інституту в Цюріху, вважає, що в результаті децентралізації маємо «більш рафіновану форму централізованого управління, при якому політичну і економічну ціну приходиться платити периферії, а відповідна вигода все одно залишається за центром» [33].

Нонцентризм передбачає оновлення компетенцій і делегування прав знизу вверх з метою виникнення конструктивної змагальності. Особливу увагу нонцентризм приділяє прозорій фінансовій і податковій політиці, що

встановлює політичні зв'язки між завданнями, видатками і податковим навантаженням. «Повноправний свідомий платник податків – це теж саме що й повноправний свідомий громадянин, що критично відслідковує співвідношення ціни і результату відносно до обраної ним влади, вимагає економії та прозорості витрат і чутливо реагує на недостатню результативність діючої влади», – зазначає Р. Неф. На переконання швейцарського вченого, нонцентризм, багато різноманітність, багатоскладовість, конкуренція, гнучка взаємодія, – такі риси, тих, хто навчається, відмінні риси обучаємих, здатних до адаптації політичних систем майбутнього. Він звертає увагу на системні ефекти управління, де багато дрібних, нецентралізованих помилок, конкуруючих одна з одною і таким чином витісняючи найсуттєвіші з них, в результаті набагато ефективніше, ніж централізовані помилки єдиної системи [33].

Отже, децентралізація є доволі складним поняттям, яке розкривається через його вплив на: адміністративно-територіальний устрій держави, систему органів публічної адміністрації, розподіл між ними функцій, повноважень та фінансових ресурсів. Децентралізацію задекларовано у ст. 132 Конституції України як одну з засад територіального устрою держави [24]. Децентралізація означає такий спосіб визначення та розмежування завдань і функцій, за якого більшість з них передається з рівня центральних органів на рівень нижчий і стає власними завданнями та повноваженнями органів нижчого рівня. Питома вага адміністративної діяльності покладається на місцеві органи або інші уповноважені державою суб'єкти. Така децентралізація влади в державі сприяє розвитку демократії, адже відбувається розширення впливу територіальних громад, соціальних груп та громадськості в цілому на справи публічного значення. Демократична держава завжди прагне залучати громадськість до здійснення публічних функцій урядування з метою оптимального задоволення різносторонніх потреб людини та народу загалом.

В основу державної політики України у сфері місцевого самоврядування закладено положення Європейської хартії місцевого самоврядування та найкращі світові стандарти суспільних відносин у цій сфері і вона передбачає децентралізацію влади – тобто передачу від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування значної частини повноважень, ресурсів та відповідальності. Законодавче підґрунтя для докорінної зміни системи влади та її територіальної основи на всіх рівнях почало формуватися у 2014 році після Революції Гідності (2013-2014 рр.).

У квітні 2014 року Уряд схвалив основний концептуальний документ – Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Після цього був затверджений План заходів щодо її реалізації, які дали старт реформі. Для реалізації положень Концепції та завдань Плану заходів, необхідно було в першу чергу внести відповідні зміни до Конституції України, а також сформувати пакет нового законодавства. Зміни до Конституції перш за все мали вирішити питання утворення

виконавчих органів обласних та районних рад, реорганізації місцевих державних адміністрацій в органи контрольно-наглядового типу, дати чітке визначення адміністративно-територіальної одиниці – громади. Зусиллями вітчизняних фахівців, практиків, науковців, експертів проект змін до Конституції був розроблений та переданий на широке публічне обговорення. Запропоновані зміни підтримало суспільство та високо оцінила Венеційська Комісія та політичні обставини не дозволили Верховній Раді України прийняти подані Президентом України зміни до Конституції щодо децентралізації. Кабінет Міністрів України з 2014 року розпочав реформу в межах чинної Конституції. За цей час вже сформований і діє основний пакет нового законо-давства, впроваджуються першочергові законодавчі ініціативи. Мова йде про:

- Закони України рро внесення змін до Бюджетного та Податкового кодексів України. Завдяки цим змінам відбулася фінансова децентралізація: місцеві бюджети за останні роки зросли на 123,4 млрд. грн: з 68,6 млрд в 2014 до 192 млрд грн в 2017 році. Частка місцевих бюджетів у зведеному бюджеті України постійно зростає і на кінець 2017 року вже склала 51,2 % (у 2015 році - 45,6%).

- Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад». Дав змогу почати формувати спроможний базовий рівень місцевого самоврядування. Станом на початок липня 2018 року створено вже 753 об'єднаних територіальних громад (ОТГ). До складу цих ОТГ увійшли 3492 колишні місцеві ради. Зараз більше 6,5 млн. людей проживають в ОТГ. Такі темпи міжмуніципальної консолідації міжнародні експерти називають дуже високими. Закон також запровадив інститут старост в ОТГ, які представляють інтереси сільських мешканців в раді громади. Сьогодні обрано вже 653 старости, ще більше 1,8 тисяч осіб виконують обов'язки старост.

- Закон України «Про співробітництво територіальних громад» створив механізм вирішення спільних проблем громад: утилізація та переробка сміття, розвиток спільної інфраструктури тощо. На початок липня 2018 року реалізується вже 199 договір про співробітництво. Цим механізмом скористалися 861 громада (найбільше на Полтавщині).

- Закон Україні «Про засади державної регіональної політики». Державна підтримка регіонального розвитку та розвитку інфраструктури громад за час реформи зросла у 39 разів: з, 0,5 млрд в 2014 до 19,37 млрд грн у 2018 році. 21 область прийняла рішення про створення Агенції регіонального розвитку, в усіх областях працюють Центри розвитку місцевого самовряду-вання, які в тому числі допомагають місцевій владі втілювати регіональні стратегії.

- Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень у сфері архітектурно-будівельного контролю та удосконалення містобудівного законодавства». Нові містобудівні повноваження отримали 100 міст, в тому числі – 11 ОТГ.

- Прийняття пакетів Законів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг – це дозволить делегувати органам місцевого самоврядування відповідного рівня повноваження з надання базових адміністративних послуг: реєструвати місця проживання, видачу паспортних документів, державну реєстрація юридичних та фізичних осіб, підприємців, об'єднань громадян, реєстрацію актів цивільного стану, майнових прав, вирішувати земельні питання тощо.

Нова законодавча база значно посилила мотивацію до міжмуніципальної консолідації в країні, створила належні правові умови та механізми для формування спроможних територіальних громад сіл, селищ, міст, які об'єдну-ють свої зусилля у вирішенні нагальних проблем. Також вже виправдала себе нова модель фінансового забезпечення місцевих бюджетів, які отримали певну автономію і незалежність від центрального бюджету.

КМУ визначив підтримку реформи децентралізації в Україні одним з пріоритетних завдань, що сприятиме розвитку місцевого самоуправління і економічного розвитку країни в цілому. Очікується, що 2018 рік стане ключовим у питанні формування базового рівня місцевого самоврядування: до кінця року більшість існуючих малочисельних місцевих рад можуть об'єднатися, а отже стати спроможними перебрати на себе більшість повноважень, належним чином використовувати ресурси і нести відповідальність за свої дії чи бездіяльність перед людьми та державою. Це створить стійке підґрунтя для наступних реформ місцевого самоврядування, а також сприятиме прискоренню реформ у сфері охорони здоров'я, освіти, соціальних послуг, енергоефективності та інших секторах. Очікується подальший розвиток законодавчої бази для забезпечення реформи місцевого самоврядування з прийняттям законів:

- «Про службу в органах місцевого самоврядування» (нова редакція). Забезпечить рівний доступ до служби в органах місцевого самоврядування, підвищить престижність служби в органах місцевого самоврядування, мотивацію місцевих службовців до розвитку громад та власного розвитку.

- «Про засади адміністративно-територіального устрою України» (законопроект готовий до розгляду у Верховній Раді). В рамках чинної Конституції визначає засади, на яких має ґрунтуватися адміністративно-територіальний устрій (АТУ) України, види населених пунктів, систему адміністративно-територіальних одиниць (АТО), повноваження органів державної влади та органів місцевого самоврядування з питань АТУ, порядок утворення, ліквідації, встановлення і зміни меж АТО та населених пунктів, ведення Державного реєстру АТО та населених пунктів України.

- Щодо управління земельними ресурсами в межах території об'єднаних територіальних громад (ОТГ). Запровадить принцип повсюдності юрисдикції ОТГ у земельних відносинах, надасть повноваження розпоряджатися землями за межами населених пунктів.

- Щодо розширення видів містобудівної документації на місцевому рівні. Усуне існуючі недоліки регулювання містобудівної діяльності, унеможливить нецільове використання та розподіл земель.

- Щодо державного нагляду за законністю рішень органів місцевого самоврядування.

- «Про міські агломерації». Визначить організаційно-правові засади формування міських агломерацій територіальними громадами сіл, селищ і міст, у тому числі об'єднаними територіальними громадами, принципи і механізми взаємодії територіальних громад в межах міських агломерацій, а також форм підтримки державою міських агломерацій [11].

Успіхи реформи на першому етапі свідчать, що Україна обрала правильний шлях і треба рухатися ним далі – наступним кроком має бути внесення зміни до Конституції щодо децентралізації, які необхідні для подальшого просування реформи та її завершення.

2.2. Генезис становлення адміністративно-територіального устрою в Україні

Виходячи з розуміння дефініції генезису – походження, виникнення, становлення [72, с. 49], про адміністративно-територіальний устрій в Україні можна говорити лише з позицій, що отримали у спадок від Радянського Союзу і яким чином необхідно реформувати, щоб отримати у результаті устрій, який би відповідав новим ідеям державного менеджменту, давав можливість ефективного управління адміністративно-територіальними одиницями. Лише після пізнання генезису та розуміння особливостей формування адміністративно-територіального устрою, який в СРСР був пов’язаний з функціонуванням партократії, дослідження негативних проявів можна виробити основи та принципи його реформування.

Зміна адміністративно-територіального устрою держави є одним з найбільш складних завдань в діяльності органів та інститутів влади в Україні. З моменту проголошення курсу на децентралізацію в нашій державі першим його етапом стало створення об’єднаних територіальних громад. Такий процес невід’ємно передбачає зміну адміністративно-територіального устрою з метою підвищення ефективності діяльності владних інституцій на місцях. Об’єднання не просто сіл, селищ, міст у територіальні громади, а саме об’єднання територіальних громад, тобто створення нових чи адміністративних, чи адміністративно-територіальних утворень, вимагає внесення змін у понятійний апарат, а відповідно і в нормативно-правові акти різної юридичної сили.

В Україні здійснюється реформа з децентралізації влади, яка первинним своїм етапом передбачає об’єднання територіальних громад. Такі процеси мають під собою два закономірні аспекти: причини їх започаткування та наслідки реформування. Перший аспект, пов’язаний з тим, що в нашій

державі відбувалося поступове зростання кількості невирішених питань у більшості адміністративно-територіальних одиниць нижчого рівня. Воно було зумовлене організацією діяльності суб'єктів управління територією, зокрема громіздкими механізмами щодо надання управлінських послуг населенню. Другий аспект реформування пов'язаний з неминучими змінами у адміністративно-територіальному устрої держави, що вимагає перегляду діяльності владних інституцій, їх повноважень таким чином, щоб у комплексі було збережено виконання існуючих функцій та змінено ідеологію державного управління у бік надання послуг населенню та дотримання прав громадян.

Дослідження проблеми відповідності адміністративно-територіальної організації України вимогам розвитку системи управління державою присвячені дослідження таких вчених як А. Газарян, М. Долішній, Ю. Карпінський, В. Кравченко, В. Куйбіда, О. Кучабський, В. Олуйко, В. Орзіх, А. Павлюк, С. Саханенко, Ю. Сурмін, С. Телешун, М. Шевчук, Л. Шевчук та інші. Однак єдиних підходів щодо зміни адміністративно-територіального устрою України не існує і сьогодні.

Адміністративно-територіальний устрій України та його законодавче забезпечення є таким, що виключає здатність більшої кількості територіальних одиниць до саморозвитку. Оскільки адміністративно-територіальний устрій є відображенням відповідної епохи та адміністративно-управлінських потреб суспільства, то із суспільними змінами спостерігається невідповідність існуючого адміністративно-територіального устрою суспільному ладу. Звісно, що адміністративно-територіальний устрій безпосередньо впливає на результативність та ефективність державного управління територіальними системами. Однак, не дивлячись на те, що реформи відбуваються, досі не вдалося досягти консенсусу в розумінні результатів цих процесів не лише щодо концеп-туальних засад реформування, а й у питанні застосування механізмів його впровадження. Таким чином, здійснення реформи є нагальною вимогою часу і потребує наукового супроводу в методологічному та організаційному аспектах.

Зміна меж поділу адміністративно-територіальних одиниць, їх укрупнення обов'язково веде до зміни обсягу повноважень органів влади, і певною мірою до їх змістовного наповнення. Значить, відбуваються процеси, що призводять до зміни владних інституцій, тобто поряд з децентралізацією влади паралельно проходить процес інституціоналізації. Її результатом має стати створення сукупності об'єктів системи територіального управління, тобто державних та муніципальних органів влади (з їх інтелектуально-кадровим наповненням), зміна матеріально-технічної і фінансової основи управлінської діяльності та системи взаємозв'язків між владними інституціями, а також системи адміністративно-територіальних одиниць.

При зміні основ поділу адміністративно-територіальних одиниць змінюється і адміністративно-територіальний устрій держави. Виходячи зі спрощеного визначення адміністративно-територіального устрою як звичайного поділу держави на адміністративно-територіальні одиниці,

відповідно до яких будується система органів місцевого самоврядування (ст. 133 Конституції України) [24], слід зазначити, що Основний Закон має значні протиріччя, які і зумовлюють невибудованість належного управлінського механізму на місцевому рівні. Згідно зі ст. 133 Конституції України до системи адміністративно-територіального устрою держави входять АР Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [24]. У переліку адміністративно-територіальних одиниць в Конституції не називаються сільські і селищні ради, їх статус, як об'єднання окремих населених пунктів в окрему адміністративну (чи адміністративно-територіальну) одиницю ніяким чином у нормативно-правових актах не відображено. Ці утворення збереглись в силу своєї виняткової необхідності і мають бути збережені й у майбутньому, як адміністративно-територіальні одиниці, не в залежності від назви (рада, громада тощо). Однак при здійсненні реформи з децентралізації цей момент статусу в адміністративно-територіальному устрої поки що знов залишається поза увагою. Лише у Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачено, що адміністративно-територіальний устрій складається з трьох рівнів, один з яких – базовий з адміністративно-територіальними одиницями – громадами [65].

Однак, цей підхід поки що не узгоджується з відповідними статтями Конституції України. У цьому розумінні важливим аспектом є та проблема, що наявність органів місцевого самоврядування у територіальній одиниці є визначальним критерієм особливостей адміністративно-територіального статусу. Однак в Україні є населені пункти, зокрема села і хутори, без органів місцевого самоврядування, і цей фактор створює нормативно-правову нерівнозначність в адміністративно-правовому статусі аналогічних населених пунктів з органами місцевого самоврядування. На сьогодні серед понятійно-термінологічних понять АТО є чимало суперечностей. Отже, на конституційно-правовому рівні ця проблема повинна бути урегульована законотворцями, що і потребує належного науково-теоретичного осмислення та відповідних рекомендацій. Саме тому ст. 133 Конституції у зв'язку з цим потребує відповідних змін, оскільки існує відмінність у поняттях територіального устрою і адміністративно-територіального устрою.

Таке врегулювання вимагає уточнення і в розумінні понять територіального устрою та АТУ. Сьогодні відповідно до чинної Конституції України існує трирівневий адміністративно-територіальний устрій, що закріплено у ст. 133 Конституції України. Перший рівень складається з областей, Автономної Республіки Крим, міст Києва і Севастополя. Другий рівень – райони і всі міста, крім Києва і Севастополя. Третій рівень – райони в містах, міста районного підпорядкування, селища і села [24]. Отже, в Україні вже склалася адміністративно-територіальна структура. Тому в Конституції України є IX розділ «Територіальний устрій». Найбільш ґрунтовним та змістовним визначенням територіального устрою є визначення територіаль-ного устрою як організації території держави, що ґрунтується на засадах єдності та цілісності території держави, поєднання централізації та децентралізації у

здійсненні державної влади, збалансованості соціально-економічного розвитку регіонів з урахуванням їх особливостей і традицій. Таким чином, територіальний устрій може базуватися лише на реалізації влади в державі, формою якої є державне (публічне) управління. У свою чергу реалізація влади вимагає створення публічних інституцій, які б відповідним чином могли реалізувати ті чи інші повноваження, і у залежності від міри їх перерозподілу, визначалась би якість здійснення децентралізації у державі. Встановлені конституційно-правовими нормами основи співвідношень між центральними і регіональними органами визначають форму державно-територіального устрою в країні. Державний устрій є однією зі складових, що дає відповідь на питання щодо побудови внутрішньої структури влади, яка спирається на політико-територіальні принципи взаємовідносин між територіальними утвореннями держави. Тому питання децентралізації у цьому контексті – це питання спроможності самоврядних інституцій реалізувати владу на місцевому рівні.

Аналіз спроможності органів місцевого самоврядування реалізовувати власні та делеговані державою повноваження вказує на відсутність реальної здатності забезпечення цього процесу. Це пов’язано з структурно-функціональним забезпеченням діяльності самоврядних органів. Для більшості сільських і селищних рад обсяг повноважень, закріплений законодавчо є таким, який самоврядні органи не здатні реалізувати [80, с. 168-174.]. Утворення та функціонування виконавчих комітетів не відповідає вимогам Європейської хартії місцевого самоврядування. Організаційно органи місцевого самоврядування не є незалежними та спроможними виконувати покладені на них завдання [80, с. 168-174.]. Том здійснення реформ щодо реалізації влади інститутом місцевого самоврядування є об’єктивно необхідним процесом. Зокрема одним із завдань здійснення об’єднання територіальних громад і трансформації адміністративно-територіального устрою має стати зміна законодавчих актів щодо закріплення обсягу повноважень органів місцевого самоврядування. Обсяг повноважень самоврядних інституцій має базуватися на таких критеріях: чисельності громади та реальної здатності виконавчого органу реалізувати визначені законодавством повноваження.

Складність здійснення реформи з децентралізації, а відповідно і зміни адміністративно-територіального устрою в Україні полягає насамперед у недотриманні єдиного наукового підходу та недосконалості механізму реформування; значних фінансово-матеріальних витратах, які необхідні для впровадження реформи; здійсненні організаційного забезпечення з урахуванням всього комплексу завдань при проведенні реформи; недостатній поінформованості населення про недоліки існуючого адміністративно-територіального устрою та переваги його реформування. Тому на сьогодні склалися нові умови, які потребують удосконалення існуючого адміністративно-територіального поділу.

Таким чином, якщо з нормами Конституції порівняти існуючу систему

адміністративно-територіального устрою, то можна виявити низку невідповідностей. По перше, поза переліком адміністративно-територіальних одиниць в нормах Конституції опинились міські, сільські та селищні ради. По друге, перелік адміністративно-територіальних одиниць включає як власне адміністративно-територіальні одиниці такі, як області та райони, так і адміністративно-територіальні одиниці, які по суті є населеними пунктами: міста, селища та села. Це спричинило певну плутанину в поняттях «адміністративно-територіальна одиниця» та «населений пункт». Приміром, сільська рада та село, селищна рада та селище міського типу; місто обласного значення чи місто районного значення як адміністративно-територіальні одиниці та місто як населений пункт. По третє, неоднозначний статус таких адміністративно-територіальних одиниць як сільські та селищні ради приводить до порушення принципу повсюдності територій, оскільки значні території поза межами сіл та селищ не перебувають в управлінні відповідних рад. Тому виникає потреба не лише реальної зміни адміністративно-територіального устрою, а і розуміння статусності владних інституцій в чітко визначених на рівні Основного Закону адміністративно-територіальних одиницях. Упорядкування таких змін є реальним проявом процесу інституціоналізації.

Очевидно, що інституціоналізація АТУ повинна базуватися на певних принципах, які сприяють поліпшенню стандартів життя, наближують надання певних послуг населенню, сприяють розвитку місцевого самоврядування. Визначенням цих принципів призначено ряд робіт, зокрема вони є у дослідженнях Ю. Карпінського, В. Куйбіди, А. Павлюк, С. Телешуна та інших. Здійснюючи іплікацію таких принципів, можна все ж визначити ті, які є необхідними, але, можливо, недостатніми для інституціоналізації адміністративно-територіального устрою, тобто його усталеності, забезпеченості розвитку адміністративно-територіальних одиниць. Проте вони не враховують аспектність процесу інстутиціанолізації і її ефективність.

Ефективність, зокрема інституціоналізації, у державному управлінні визначається досягненням результату до затрат, які необхідні для здійснення даного процесу. Таким чином принципи ефективності цього процесу мають дві складові: ті, які визначають результат, а саме якими мають бути АТО, управління в яких здійснюють владні інституції різного роду; і ті, що вказують на здійснення самого процесу трансформації.

Таким чином принципами першої групи, які вказують на результат інституціоналізації адміністративно-територіального устрою держави можна вважати:

– пропорційність АТО;
− компактність;
– спадкоємність;
− фінансово-економічна автономія;
– гнучкість та адаптивність;
– саморегулювання та здатність до розвитку.

Обґрунтуємо необхідність дотримання кожного з них для того, щоб спонтанні, суб'єктивні зміни, які відбувалися у зміні адміністративно територіального устрою стали результатом системної роботи із забезпеченням можливості території до саморозвитку. Так, сутність принципу *пропорційності* полягає в тому, що кількість адміністративно-територіальних одиниць кожного рангу ієрархії повинна виключати їх диспропорції по площі, кількості населення, соціально-економічному потенціалу. Особливістю адміністративно-територіального устрою України є політичні регіональні відмінності у принципах його створення. Так, наприклад, найбільша за площею Одеська область (33,2 тис. кв. км) переважає найменшу − Чернівецьку (8,1 тис. кв. км) більш ніж у чотири рази, площі з найменшими показниками сконцентровані на заході, що, напевне, відбиває події недавньої історії. Показовими є індекси розмірів областей (і Автономної республіки Крим) до їх середнього значення по Україні. Так найменші індекси характерні для західних областей – Чернівецької (0,3), Івано-Франківської (0,5) тощо, в той же час найбільші для східних і південно-східних – Одеської (1,4), Дніпропетровської, Харківської, Чернігівської (1,3) і т. д. [43, 18]. Найвищі значення площ районів спостерігаються в Автономній Республіці Крим, Херсонській, Чернігівській областях. Найменші – в Чернівецькій, Тернопільській та Івано-Франківській областях. Однак в межах регіонів диспропорції ще більші. Наприклад, співвідношення між максимальним і мінімальним розміром площ районів у Київській області відрізняється в 6 раз, в Херсонській області – 5,1 разів тощо.

Диспропорції в розрізі областей спостерігаються і в кількості населення, що пов'язане з ступенем промислового розвитку. Регіонами з максимальною кількістю населення є Дніпропетровська, Донецька, а також Луганська, Львівська, Одеська та Харківські області, при цьому кількість населення в регіонах відрізняється у 4-5 разів. Спостерігаються значні відмінності і у кількості адміністративних одиниць у регіонах. Так, наприклад, кількість сільських районів у Вінницькій і Харківській областях більша ніж у Чернівецькій та Івано-Франківській областях в 2,1 рази. При цьому на один район Івано-Франківської та Тернопільської областей припадає понад 30 сільських рад, в той час як цей показник по Луганській або Дніпропетровській області складає 11-12. Середня кількість населення у районах окремих областей також відрізняється в рази.

Нерівномірність побудови адміністративно-територіальних одиниць проявляється також у коефіцієнті співвідношення кількості районів в області до середнього по Україні. Різниця між мінімальними та максимальними складає 2,5 рази. Дуже непропорційним по регіонах є і показник кількості населених пунктів різного типу та підпорядкування, що зумовлює певну недосконаліть адміністративно-територіального поділу на рівні середньої адміністративної ланки. Значною непропорційністю відзначається кількість міст по регіонах. Територіальний інтервал цього показника досить значний (від 9 до 51 міста). Значною кількістю міст (в межах 19-51) виділяються

традиційно промислові регіони (особливо Львівщина та Донбас) [20, 46]. Найменша кількість відповідно в областях традиційно непромислових або малорозвинутих у цьому відношенні. За кількістю міст обласного та республіканського підпорядкування на першому місці знаходяться також промислові регіони: Донецька область (28 міст), Дніпропетровська (13) Луганська (14), а також регіони, які концентрують управлінські функції: Київська область (13) та Автономна республіка Крим (11) [46]. Протилежна територіальна тенденція спостерігається стосовно кількості сільських рад по регіонах. При значних територіальних диспропорціях (від 202 по Луганській до 662 по Вінницькій області) найбільша їх кількість припадає на західні та центральні регіони, найменша – на південні та східні [20, 46].

Принцип *компактності* передбачає, що адміністративно-територіальні одиниці не повинні містити віддалених підпорядкованих одиниць. Ступінь доступності до регіонального центру з периферії і навпаки у разі здійснення адміністративних функцій, надання різноманітних послуг та здійснення зв'язків тощо, забезпечується також ступенем компактності. Найважливіші характеристики – це віддаленість адміністративного центру від геометричного. Дуже незручним розташуванням відзначаються центри Закарпатської, Волинської, Черкаської, Миколаївської, Харківської та Закарпатської областей. Відстань до геометричних центрів тут складає понад 65 км. Центральне розташування характерне для Донецька, Дніпропетровська, Івано-Франківська, Тернополя, Києва, Хмельницького, Львова, Кіровограда, Чернівців. Віддаленість від цих міст до геометричних центрів − до 35 км. Компактність областей визначає також територіальну доступність з периферії до центру. Найбільшою компактністю відзначаються лише три регіони – Волинська, Харківська, Запорізька, але саме ці області характеризуються найбільшим неспівпадінням реального центру та геометричного.

Середньою як для України компактністю (коефіцієнт 0,4-0,6) характеризуються області: Закарпатська, Дніпропетровська, Донецька, Івано-Франківська, Луганська, Рівненська, Сумська, Тернопільська, Херсонська, Хмельницька, Черкаська. Найбільш незручна конфігурація у областей: Кіровоградської, Одеської, Черкаської та Автономної Республіки Крим. Витягнутість складної форми та ще при незадовільному розвитку транспортної мережі формує досить незручну периферійність (особливо віддалені південні райони Одеської області [20, 46]. «Несприятливою обставиною для функціонування адміністративних районів є віддаленість районів від регіонального центру. Така ситуація спостерігається майже в усіх регіонах України, але найбільше вона виражена в Одеській, Херсонській, Полтавській, Чернігівській, Луганській, Сумській областях, де кількість таких районів складає 25-45%» [46]. Крім того слід зазначити, що недопустимим в ефективному адміністративно-територіальному устрою є існування анклавів – території певного підпорядкування в межах іншої. У географічній науці є поняття також напівштучного анклаву, утворення якого зумовлено фізико-географічними особливостями території. Це можуть бути, зокрема, великі

ріки, які розділяють адміністративно-територіальну одиницю. Так, наприклад, «близько 1/5 частини території Черкаської області знаходиться на протилежному березі Дніпра відносно основної території; від Полтавської області фактично відокремлений один її район – Кременчуцький, притому значною водною перешкодою є річка Дніпро. При цьому його територія, до речі, компактно вписується у територію сусідньої Кіровоградської області і т. д.» [46]. Прикладом невідповідності приналежності населеного пункту до адміністративно-територіальної одиниці є існування таких територій, як анклав. Так, селище Коцюбинське повністю входить в межі м. Києва, чи місто Славутич Київської області, розташоване на території Чернігівської області. Існують і інші випадки наявності анклавів в багатьох районах України. Це явище пов'язане із причинами суб'єктивного характеру при формуванні земельних поділів окремих господарств та частими перевпорядкуваннями адміністративно-господарського характеру. Наприклад, «лише на території одного району – Драбівського Черкаської області існують черезсмужні анклави Рецюківщинської, Безбородьківської та Левченківської сільських рад, які не мають спільних меж із своїми титульними територіями» [46].

Відповіддю на питання чому сільські селищні ради не стали конституційно адміністративно-територіальними одиницями може бути те, що і на сьогодні через дотримання радянської «концепції загальнонародної власності на землю склалася ситуація, коли в державі відсутні дані про точні межі сільських рад, районів, областей і відповідно про площі адміністративно-територіальних одиниць. Дослідження показують, що різниці у визначенні площ сільських рад досягають значення до 200 гектарів в середньому по країні» [46]. Ця ситуація може все ж змінитися з закінченням процесу розпаювання земель, яке проводиться в Україні. Тоді органи державної влади, що мають повноваження в управлінні земельними ресурсами зможуть чітко встановити межі адміністративно-територіальних одиниць.

Серед інших основних принципів концепції удосконалення системи адміністративно-територіального устрою України слід зазначити: *спадкоємність,* що полягає у тому, що межі адміністративно-територіального поділу по можливості повинні зберігати наявні межі інфраструктур та комунікацій [46]. «Цей принцип неважко витримати, якщо за основу взяти існуючий адміністративно-територіальний поділ з урахуванням усталених уже господарських зв'язків і прогнозів на перспективу, що повинно випливати з можливостей взаємозв'язку регіону з центром у визначенні пріоритетів розвитку промислового комплексу регіону та узгодження з програмами загальнодержавного рівня. При цьому необхідно забезпечити розвиток промислового комплексу регіону як єдиного цілого, наближаючись до ідеальних параметрів його території, позбувшись в першу чергу територіальних анклавів» [20].

Необхідність *«критичної маси»* – це принцип який вимагає, щоб адміністративно-територіальні одиниці мали достатню *фінансово-економічну* базу для забезпечення місцевого самоврядування, а населення було

забезпечено необхідними соціальними послугами. Первинна проблема у відсутності належного фінансування адміністративно-територіальних одиниць є існуюча недосконала бюджетна система. Фінансові потоки не передбачають того, щоб навіть власні кошти залишалися на місцях, а не були ресурсом для перерозподілу їх казначейською службою. До того ж на сьогодні обсяг власних надходжень є таким, що не передбачає можливість розвитку території. При подоланні хоча б цих недоліків стане «реальним забезпечення кожної ланки адміністративно-територіального поділу власною фінансовою базою (за рахунок місцевих податків, зборів, затверджених законом відрахувань від загальнодержавних податків тощо)» [20]. Таким чином території, адміністративно-територіальні одиниці зможуть надавати необхідні якісні управлінські послуги населенню у всіх сферах.

Гнучкість та адаптивність характерна з точки зору теорії систем соціальним системам і зокрема системам управління. Цей принцип характеризує систему з точки зору внутрішнього (гнучкість) та зовнішнього (адаптивність) середовища реагувати на зміни. Так, для ефективності змін у адміністративно-територіальному устрої необхідно, щоб адміністративно-територіальні одиниці були стабільними у своєму функціонуванні протягом якогось часу, а могли розвиватися, реагуючи на виклики, пов'язаними зі змінами в економіці, медицині, культурі та ін. Цей системний принцип тісно переплітається з іншим, що вказує на можливість до саморозвитку системи – це с*аморегулювання.* Цей принцип також виходить із системної природи адміністративно-територіальної одиниці і визначає, що реформи найбільш ефективні тоді, коли запроваджуються демократичним шляхом з врахуванням історичних традицій і культурних відмінностей через створення умов для «саморайонування населення». Як зазначає Ю. Карпінський «дотримання цього принципу враховує генеральну потребу в удосконаленні існуючого адміністративно-територіального устрою – не так у створенні нових структур, як у наданні можливості саморегулювання свого поточного життя і розвитку кожному населеному пункту» [20]. Саморозвиток, самовдосконалення не можливе без дотримання усіх попередніх принципів – воно швидше всього є результатом, наслідком ефективних перетворень.

До того ж слід зважати на врахування потенційних змін в соціально-економічному розвитку територій. Практичне дотримання цього можливе за умови наукового підходу до проблеми і означає, як вказано у ст. 132 Конституції України стосовно соціально-економічного розвитку регіонів, урахування «…їх історичних, економічних, екологічних, географічних і демографічних особливостей, етнічних і культурних традицій» [24]. Причому жодна з перерахованих ознак не повинна бути визначальною – цей комплекс повинен бути узгоджений і оптимізований у кожному конкретному випадку з огляду на тенденції розвитку тих явищ, які вони представляють.

Відповідно до концепції реформування АТУ, розробленої В. Куйбідою, «з метою визначення територіальної основи для формування ефективної системи організації влади необхідно встановити:

- вимоги до організації адміністративно-територіального устрою;
- правовий статус адміністративно-територіальних одиниць;
- вимоги до формування адміністративно-територіальних одиниць;
- систему органів публічної влади відповідно до адміністративно-територіального устрою;
- організацію управління на рівні поселень» [46].

Кожна з зазначених вимог передбачає комплекс принципів, на яких здійс-нюватимуться перетворення. Дані принципи складають другу, так би мовити затратну, частину у ефективності інституціоналізації АТУ. Слід при перетвореннях чітко дотримуватися того, що Конституцією уже утверджена модель державного (публічного) управління, яка у головних рисах побудована за універсальними принципами організації державного управління, і вона не може бути докорінно змінена. Зокрема слід враховувати, що система державного управління побудована з урахуванням АТУ на основі поділу її органів на центральні та місцеві. Крім того органи інституту місцевого самоврядування є також незалежними суб'єктами місцевого управління. Тому при інституціальньних перетвореннях системи публічної влади слід зважати на існуючі усталені механізми публічного управління. Для їх зміни необхідно враховувати недоліки їх функціонування та дотримуватися принципів утворення або реформування публічних інституцій.

Одним з первинних принципів, який має стати основою для ефективних перетворень владних інституцій є *принцип субсидіарності.* Його сутність полягає у розподілі владних повноважень, за яким надання управлінської послуги максимально наближується до її безпосереднього споживача із врахуванням повноти та належної якості цієї послуги шляхом концентрації матеріальних і фінансових засобів на відповідних територіальних рівнях управління. Крім того цей принцип передбачає передачу повноважень від низової управлінської ланки в державі до більш високого рівня усуспільнення. Тому при цьому виникає конфлікт здійснення реформування владних інституцій, виходячи з процесу *децентралізації* влади – так яким же чином здійснити перерозподіл повноважень. Доцільним тут буде врахування того, що передаються не стільки повноваження, а механізми реалізації влади. Тому і постає питання щодо збереження чи зміни управлінських механізмів.

Будь-які перетворення в державі мають відбуватися за підтримки і розуміння їх населенням. Цьому сприяє принцип *відкритості* в публічному управлінні, який вимагає належної поінформованості, тобто *гласності* в процесі перетворень. «Принцип гласності вимагає обов'язкового дотримання безперешкодного руху інформаційних потоків в системі територіальної організації влади, широкої поінформованості громадян про організацію та діяльність органів публічної влади» [12].

Крім того при перетвореннях повинна зберегтися система принципів організації й діяльності органів державної влади, органів влади Автономної Республіки Крим, органів місцевого самоврядування. Їх сутність значною мірою розкрита колективом дослідників під керівництвом Г. Серьогіної.

Зокрема, вони зупиняються на принципах *гуманізму, унітаризму конституційності та законності* в діяльності органів публічної влади та інші. Саме ці принципи мають бути віднесені до принципів ефективної трансформації адміністративно-територіального устрою. Так, зокрема, принцип унітаризму «гарантує цілісність території України, виключає можливість створення у складі України будь-яких державоподібних утворень та забезпечує єдність державного механізму» [12]. Тобто, при зміні АТУ «в адміністративно-територіальних одиницях не можуть створюватися органи, які конкурують з місцевими органами державної влади» [12]. Крім того сукупність принципів реформування системи територіальної організації влади містилася в незатвердженому Проект Концепції реформування територіальної організації влади в Україні [46]. Зокрема, це принципи конституційності та законності; узгодження загальнодержавних, регіональних та місцевих інтересів; оптимальної децентралізації; державної підтримки і гарантованості місцевого, районного, регіонального самоврядування; повсюдності; самодостатності територіальних громад і територіальних спільнот; підзвітності і відповідальності органів місцевого, районного та регіонального самоврядування перед територіальними громадами.

Аналіз сутності цих принципів дозволяє стверджувати, що вони відносяться до різних аспектів реформування, і здебільшого як до його результату. Реалізація цих принципів дозволяє владним інституціям функціонувати задля забезпечення розвитку території. Проте дані принципи мають місце і в існуючій системі публічного управління, хоча реалізуються в неповній мірі. Тобто визначаючи ці принципи як принципи реформування автори Проекту Концепції не врахували ні сам процес трансформації, ні процеси інституціоналізації. Хоча один з принципів, визначених у даному проекті документу, все ж вказує на напрям необхідних перетворень, виходячи з того, що має бути зроблено при реформуванні. Це принцип територіальності місцевого самоврядування, який «характеризує реалізацію цієї форми публічної влади на територіях, які відмежовані одна від одної» [53]. Саме ця відмежованість ще раз вказує на необхідність встановлення меж АТО, а що не менш важливо – поширення повноважень самоврядних органів у цих межах. У якійсь мірі він доповнює принцип повсюдності, що «гарантує здійснення місцевого самоврядування на всій території України без будь-яких обмежень, на території не лише населених пунктів, але й на прилеглих до них територіях» [53].

Таким чином сукупність принципів, згідно з якими повинна відбуватися зміна організації діяльності владних інституцій на місцевому рівні не є чітко визначеною. Принципи ефективного реформування адміністративно-територіального устрою України повинні бути розділені на групи: принципи результату процесу реформування та принципи здійснення реформ. Основоположні принципи функціонування органів влади докорінно змінитися не можуть – реформування має дати можливість владним інституціям їх реалізувати.

2.3. Проблематика процесу створення об'єднаних територіальних громад

Актуальність змін у системі публічної влади, що посилило б її ефективність, обговорювалась з початку проголошення незалежності нашої держави. Було проведено кілька спроб їх реалізувати, але часто ці потуги наштовхувались на нерозуміння як громадського сектору (самого населення) так і урядової та місцевих команд управлінців. Для успішної реалізації любого будь-якого роду реформ конче необхідні: політична воля влади; наявність програми реформ, що зрозумілі для всіх; позитивна громадська думка, сформована владою; команда реформаторів-однодумців від центру до кожного району; запас часу для позивної оцінки реформ до наступних виборів та необхідні ресурси і кошти. Дуже часто більшості цих складників на певних етапах державотворення або не було, або не вистачало. Тим паче питання зміни та модернізації адміністративно-територіального устрою були не завжди популярними для українського електорату. Наприклад, спроба віце-прем'єра Романа Безсмертного розпочати реалізовувати ці реалізацію цих реформ у 2005-2006 рр., якраз і зіткнулась з відсутністю цих складників, хоча на думку багатьох експертів у нормативно-правовому та методологічному полі вона була більш підготовленою. Реформу децентралізації в Україні можна впевнено назвати однією із найуспішніших. І одним із основних факторів в цьому є децентралізація фінансів, завдяки якій ОТГ (об`єднані територіальні громади) отримують у своє розпорядження значний обсяг фінансових ресурсів, що дозволяє їм забезпечувати економічне зростання, розвивати інфраструктуру, надавати якісні адміністративні та соціальні послуги для всіх верств населення. Позитивні зрушення, що відбулись внаслідок децентралізації відчуває на собі кожен мешканець таких громад і відбуваються вони за безпосередньої участі інститутів публічного управління.

Вплив адміністративного ресурсу на демократичні процедури та процеси в Україні досліджувало багато науковців, політологів і практиків-управлінців. Серед них: М. Бучин [3], С. Грабовська [9], Є. Побережний [41], Н. Ніколаєнко [34-35], О. Радченко [69], Ю. Тищенко [76], М. Томенко [77], Т. Чорновіл [84], А. Чуклінов [85], та інші. Однією з перших праць є монографія О.Радченка «Адміністративний ресурс: теорія і практика застосування в Україні», де він головною ознакою адміністративного ресурсу в Україні, виокремлює «вплив органів державної влади (посадових осіб) на суспільство у цілому, підлеглі структури та окремих громадян з використанням важелів силового, психологічного та адміністративного тиску задля примусу до дій в інтересах влади безвідносно до їх власної волі» [69]. Вітчизняним дослідником адміністративного ресурсу є М. Бучин, який багато в чому визначив сучасні тенденції наукових досліджень у цій сфері. У монографії «Ресурси виборчої кампанії та особливості їх використання в Україні» М. Бучин аналізує суть ресурсів виборчої кампанії та їх використання і стверджує, що «суть стартового адміністративного ресурсу полягає у

тому, що кандидат, який займає певну адміністративну посаду чи підтримується владою, державними службовцями, вже завдяки цьому має багато переваг порівняно зі своїми конкурентами. Провладний кандидат може розраховувати на підтримку того електорату, який завжди голосує за владу» [3].

Російський науковець А. Чуклінов виокремлює чотири види адміністративного ресурсу: інституційний, інформаційний, бюджетний та силовий адміністративний ресурс. Під інституційним адміністративним ресурсом «розуміють незаконне використання органами державної влади службових приміщень, транспорту, засобів зв'язку, підлеглих громадян на підтримку певного кандидата чи політичної партії. Інформаційний адміністративний ресурс – це незаконна реалізація владою можливостей державних ЗМІ для здобуття перемоги певної політичної сили на виборах. Під бюджетним адміністративним ресурсом науковець розуміє використання органами державної влади різноманітних бюджетних коштів з метою забезпечення позитивного результату на виборах для певного кандидата чи політичної партії. Що ж стосується силового адміністративного ресурсу, – то це є використання владою силових структур під час виборів у власних цілях [85]. Але більшість авторів досліджували вплив «адміністративного ресурсу» лише під час виборчих кампаній, а що до впливу на процеси проведення реформ, реалізацію державної політики дослідження майже відсутні. Аналітичні спроби розкрити особливості адміністративного впливу місцевих рад, місцевих державних адміністрацій, депутатів усіх рівнів та голів територіальних громад на процеси децентралізації публічної влади в Україні є актуальні для унормування законодавчих «прогавин», а для позиціонування цих процесів взято за приклад хід децентралізації на теренах Полтавської області.

Процеси децентралізації, що давно були задекларовані як основа реформування політичної системи країни в т. ч. системи місцевого самоврядування і являють собою програму заходів держави з поліпшення системи публічної влади, посилення ефективності надання послуг (їх наближення до безпосереднього проживання мешканців), модернізації АТУ країни (особливо на базовому рівні) розпочались лише після Революції гідності, коли виникла реальна політична воля до проведення інституційних реформ у системі публічного управління та з початком дії Закону України «Про добровільне об'єднання громад» [52]. Каталізувало цей процес прийняття парламентом ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» [64], що надало можливість розвивати нову форму політики місцевого і регіонального розвитку, що має все більше поширення у європейських країнах (Франція тощо).

Полтавщина є лідером в сфері міжмуніципального співробітництва. Наразі укладено 45 угод про співпрацю, що становить більше третини всіх договорів в Україні (всього на 10.12.2018 – 88 угод, що об'єнали 465 територіальних громад) і дозволяє економити та ефективно використовувати бюджетні кошти громад.

На 10 грудня 2018 року в Україні утворено 705 територіальних об'єднаних громад, що об'єднали 3270 сільських, селищних та міських рад. Для дослідження динаміки цього процесу розглянемо Полтавщину.

Станом на 01.12.2018 у Полтавській області утворено 45 об'єднаних громад (*загальна площа 8699 кв. км. з кількістю населення 321 787 чол., 167 територіальних громад*), з яких 18 - перебувають на прямих міжбюджетних відносинах. Перші вибори у 2-х об'єднаних громадах відбулись вибори ще у квітні 2017 року (Велико-багачанська, Рокитянська). Лохвицька міська, Сенчанська сільська (Лохвицького району), Михайлівська сільська (Машівського району), Драбинівська сільська (Новосанжарського району), Малоперещепинська, Нехворощанська, Руденківська сільські (Новосанжарського району), Новосанжарська селищна, Ланнівська сільська (Карлівського району), Новогалещинська селищна (Козельщинського району), Бутенківська сільська (Кобеляцького району) та Гребінківська міська громади вже провели вибори 29 жовтня 2017 року.

У грудня 2017 року пройшли вибори в Козельщинській селищній, Мачухівській сільській Полтавського району, Машівській селищній, Заворсклянській сільській, Оболонській сільській, Петрівсько-Роменській та Щербанівській сільських громадах, а в Семенівській селищній громаді – приєднання. У 3 громадах, що задекларували бажання створити об`єднані громади – тривали судові справи.

За 2018 рік на Полтавщині об'єдналось ще три територіальні громади: Гадяцька, Коломацька та Терешківська. Ще три громади, що виразили прагнення об'єднатись – вже проводять перші вибори (Чорнухинстка, Опішнянська, Краснолуцька) [31].

Полтавська область є однією з найактивніших у цьому процесі, у тому числі й що до раціонального планування та використання бюджетних коштів. На високий рівень ефективності децентралізації фінансів в області впевнено вказують результативні показники бюджетів ОТГ 2016 року, за якими спостерігалось збільшення доходів по загальному фонду у 4 рази (542 млн. грн.), а власних доходів у 2,5 рази (333 млн. грн.). За показниками, які характеризують ефективність та спроможність, представники Полтавщини посідали провідні місця в рейтингу серед 366 ОТГ (за даними 2016 року):

- ОТГ Полтавської області були першими за рівнем капітальних видатків на душу населення: Пришибська ОТГ посідає 1-ше місце, Шишацька ОТГ - 2-ге, Білоцерківська ОТГ 11-те.

- 4 ОТГ серед 20-ти, визнані були найкращими за загальним рівнем фінансової спроможності: Шишацька ОТГ – 5-те місце, Глобинська ОТГ – 8-ме місце, Білоцерківська ОТГ – 17-те місце, Пирятинська ОТГ – 20-те місце;

- 5 ОТГ посідали місця серед 20-ти ОТГ з найвищим рівнем доходів на душу населення: Пришибська ОТГ – 8-ме місце, 3414.1 грн./осіб; Білоцерківська ОТГ – 9-те місце, 3409,7 грн./осіб; Глобинська ОТГ – 10-те місце, 3341,6 грн./осіб; Шишацька ОТГ – 12-те місце, 2895,5 грн./осіб; Сергіївська ОТГ - 17-те місце, 2497,7 грн./осіб.

Завдяки результатам фінансової децентралізації в ОТГ Полтавської області реалізуються проекти, спрямовані на зростання соціально-економічного розвитку територій, забезпечення добробуту життя кожного її мешканця та можуть бути гарним прикладом для громад, які до цього часу не обрали шлях об'єднання: у 2016 році область отримала 115,8 млн. грн. субвенції на соціально-економічний розвиток та 57,0 млн. грн. субвенції на розвиток інфраструктури. Наразі активно проводяться ремонти та будівництво доріг, водогонів, об'єктів соціальної сфери, освітлення вулиць тощо.

У 2018 році на Полтавщині за фінансової підтримки Уряду фінансуються десятки соціально важливих проектів. Зокрема, 2018 року Уряд виділив кошти на новий корпус Обласного клінічного кардіодиспансеру, Центр дозвілля на території музею-заповідника ім. Миколи Гоголя, добудову дитсадочка у с. Великі Сорочинці Миргородського району, Будинок захищеної старості у Семенівці – перший в Україні такий соціальний заклад, Полтавський обласний клінічний протитуберкульозний диспансер, реконструкцію аварійного мосту через р. Хорол, на реконструкцію басейну в Пирятинському ліцеї, що не працював більше 20 років, реконструкцію будівлі під Центр муніципальних послуг у Кременчуці, хірургічно-операційний блок Хорольської ЦРЛ, на ремонт хірургічного відділення дитячої лікарні в м. Кременчуці, ремонт хоспісу у Горішніх Плавнях та ремонти і реконструкцію шкіл і садочків області та десятки інших об'єктів.

Проведення любого роду реформ супроводжується управлінським супроводом, але часто не лише адміністративним впливом (що має так бути) а й адміністративним тиском. З огляду на те, що у відповідності до ЗУ «Про доб-ровільне об`єднання територіальних громад» процес має проходити із доброї волі її учасників, часто на територіальному рівні спостерігаємо дії з боку місцевої влади покликані або його зупинити, або надто прискорити. З огляду на недостатню правову культуру територіальних громад такі неправові дії іноді не сприяють об`єктивному процесу прийняття рішень щодо створення ОТГ [52].

Проведемо аналіз таких дій. З боку голів обласних державних адміністрацій є абсолютно повне сприяння щодо самого процесу об`єднання громад, але є й певні «свої бачення» щодо самої територіальної конфігурації об`єднання – часто на прохання великих новітніх землекористувачів (агрохолдінгів тощо) об`єднання проходить у межах їхніх господарств або ще й у межах перспективних для них населених пунктів. У цьому їм часто сприяють голови ОДА через «систему переконань» органів державної влади.

Вплив позиції сільського голови на процеси створення об'єднаних територіальних громад у багатьох випадках є визначальною, особливо тоді коли у голови громади авторитет у ній беззаперечний і аргументи він може наводити достатньо емоційно забарвлені, як за процес так і проти. Тому часто позиція голів територіальних громад може бути активна, пасивна, нейтральна. У першому випадку – активна – тоді коли голова бачить користь для громади і відчуває власний інтерес, або ж має всі шанси стати головою новоутвореної

громади. Часто голів громад приваблює крім інтересу громади й більш високооплачувана посада заступника голови чи старости в громаді. У другому випадку – пасивна – голова громади не бачить ніяких переваг для громади після об'єднання (коли громада достатньо фінансово міцна і не бажає ділитись фінансами зі своїми сусідами), не має політичної волі взяти на себе всю відповідальність за розвиток інфраструктури нової громади і формувати її розширений штат управлінців (нехай і далі керує район – так легше) та коли голова громади не має перспектив її очолити чи мати достатньо впливову посаду. Тут можливий й ідеологічний фактор – партія, що висунула голову громади на виборах, по іншому сприймає процеси децентралізації і цей процес реформування не підтримує. І в третьому випадку – нейтральна позиція – спрацьовує українська ментальність – «моя хата скраю» – мов як буде так і буде (люди мають вирішувати самі), але й активних рухів з приводу пояснення позитиву (чи втрат) і перспектив від цього процесу голова територіальної громади не висвітлює. У багатьох випадках (у цій ситуацій та попередній), долучаються депутати відповідної ради або активний громадський сектор, що вимагають прогресивних змін, спостерігаючи за успіхами і самостійністю вже раніше об'єднаних громад.

Вплив позиції керівництва району на процеси децентралізації теж має певні аналогії з позицією лідерів громад (активна, нейтральна, агресивно-протестна). Якщо голова районної державної адміністрації зобов'язаний за посадою проявляти активність і сприяння цим процесам, то голова районної ради, усвідомлюючи, що процеси реформування громад приведуть до ліквідації керованого ним об`єкта (в кінцевому результаті до укрупнення чи ліквідації районів) часто проводять агресивно-протестну політику. Хоча дехто з них готовий й очолити перспективні громади, задовольнивши власні політичні амбіції. А є випадки, коли якраз голова районної ради активно лобіює створення ОТГ у межах існуючого району – об'єднавши всі громади в одну й очоливши її. Таким чином голова районної ради має отримує перспективу отримати повноту представницької і виконавчої влади на всій території району.

Є випадки адміністративного впливу на зупинення процесу об'єднання через ініційовані місцевою владою через підставних осіб судові позови. Яскравим прикладом є Полтавський район Полтавської області, де для того, щоб зупинити оголошення ЦВК виборів у тих громадах, де пройшла вся процедура для об'єднання територіальних громад кількох сільських рад, один з мешканців подає в суд на неправомірність цих рішень і відповідно ЦВК не оголошує рішення про проведення виборів. Судові засідання штучно затягуються – виграється час для можливих подальших дій. Ці дії обумовлені відповідними положеннями, які є у постанові Центральної виборчої комісії №160 «Про внесення змін до постанови Центральної виборчої комісії від 12 лютого №32 У вступній частині постанови зазначаються причини її прийняття «У зв'язку з внесенням змін до Закону України «Про місцеві вибори» та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» згідно

із Законами України «Про внесення змін до деяких законів України щодо добровільного приєднання територіальних громад» та «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо особливостей добровільного об'єднання територіальних громад, розташованих на територіях суміжних районів», керуючись статтями 11-13 Закону України «Про Центральну виборчу комісію», Центральна виборча комісія постановила :

У разі надходження до Центральної виборчої комісії:

- ухвали суду про відкриття провадження в справі щодо оскарження рішення сільської, селищної, міської ради територіальної громади, яка увійшла до складу об'єднаної територіальної громади про добровільне об'єднання у територіальну громаду; ухвали суду про вжиття заходів забезпечення позову шляхом, зокрема, заборони ЦВК приймати рішення/вчиняти дії щодо призначення перших місцевих виборів в об'єднаній територіальній громаді, зупинення дії рішення сільської, селищної, міської ради територіальної громади, яка увійшла до складу об'єднаної територіальної громади про добровільне об'єднання у територіальну громаду;
- рішення суду першої інстанції, яке відповідно до ст. 254 Кодексу адміністративного судочинства України не набрало законної сили;
- комісія в установленому порядку розглядає звернення щодо призначення перших місцевих виборів після набрання судовим рішенням у відповідній справі законної сили».

Тобто, до того часу поки не завершаться судові процедури, ЦВК не може оголошувати перших місцевих виборів у відповідних територіальних громадах (майбутній об'єднаній громаді). Цю юридичну норму опоненти об'єднання територіальних громад можуть використовувати для штучної затримки цього процесу. І перші вибори звісно можуть оголошуватись лише тоді, коли рішення суду будуть на користь рішення громади щодо об'єднання. В разі, коли процедура була порушена, коли є відповідне рішення суду, то весь процес потрібно розпочинати спочатку, але вже з жорстким дотриманням процедур, що унормовані законами. При залученні досвідченого юриста, або певної «домовленості з суддями», що в українському судочинстві є достатньо реальним, опоненти об'єднання громад, використовуючи суди, можуть досить довго затримувати цей процес і заважати громадам розпочати життя у зовсім інших реаліях повноважень і ресурсів розвитку.

8 червня 2017 року суддя Полтавського районного суду розглянувши адміністративний позов одного з мешканців до Тростянецької сільської ради Полтавського району в особі сільського голови про визнання незаконним та скасування рішення Тростянецької сільської ради Полтавського району про надання згоди на добровільне об'єднання територіальних громад та делегування представників до спільної робочої групи відкрив впровадження та призначив справу для попереднього розгляду на 26 червня 2017 року. В ухвалі суду (провадження №2-а/545/1368/17) зазначається що вона може бути оскаржена до Харківського апеляційного адміністративного суду через Полтавський районний суд Полтавської області протягом 5 днів з дня

проголошення ухвали, а якщо її ухвалу було постановлено у письмовому провадженні або без виклику, яка її оскаржує, апеляційна скарга оскаржується протягом 5-ти днів з дня отримання копії ухвали. І таким чином, фактично, був розпочатий процес судового «зволікання» об'єднання територіальних громад, що може тягтись від кількох місяців до року.

У опонентів процесу децентралізації часто виникає ще один аргумент проти – неконституційність об'єднаних громад, адже їх існування суперечить нормам Конституції Украйни [24]. У статті 140 КУ у визначенні місцевого самоврядування «як права територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і законів України» не говориться про можливі інші варіанти добровільного об'єднання крім сіл. Звичайно це визначення сьогодні ставить під сумнів конституційність змін АТУ, що виникають у процесі децентралізації, а норма статті 140 потребує удосконалення та внесення окремого пункту про функціонування об'єднаннях територіальних громад, що можуть утворюватися шляхом об'єднання в одну з територіальних громад сіл, селищ і міст. Варто, на нашу думку, виокремлювати об'єднані сільські (утворились у результаті злиття територіальних громад сіл), селищні (утворились у результаті злиття територіальних громад сіл та селища або селищ), міські громади (утворились у результаті злиття територіальних громад сіл, селищ з містом чи містами). Варто говорити про перетворення в одну громаду вже існуючих міських агломерацій та/або в т. ч. селищ біля них. Відповідно потребують уточнення й інші статті Розділу XI Конституції України «Місцеве самоврядування». До них потрібно ввести «інститут старости», що вже діє в ОТГ. Але для проведення цих змін потрібна політична воля депутатського корпусу Верховної ради України, що має проявитись через конституційну більшість при голосуванні за ці зміни. А серед народних депутатів немало парламентаріїв, що не сприймають ідеології цих змін. Багато фахівців наголошують на необхідності прийняття окремих Законів Україні «Про територіальну громаду», де відобразити існуючі реалії місцевого самоврядування та «Про сільського старосту», модернізації статей Законів України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад». Таке унормування має відповідати положенням і духу Європейської хартії місцевого самоврядування. Є необхідність роботи над Муніципальним та Виборчим кодексами України, що ліквідувало б виниклі нормативні протиріччя у діяльності територіальних громад.

Вплив місцевих депутатів та народних депутатів України теж є достатньо вагомим, адже перші можуть ініціювати процеси об'єднання громад і разом з народними депутатами активно на громадських слуханнях з цього приводу сприяти децентралізації або ж її «гальмувати». Особливість вагомості впливу депутата місцевої громади є визначальною адже якраз вони приймають рішення про ініціювання процесу децентралізації на своїй території і приймають рішення про об'єднання громади з іншими. Цей процес

активізував форми прямої демократії, які часто використовувались формально і виокремив проблематику процедури їх проведення та нормативно правового забезпечення.

Особливості проведення громадських слухань у територіальній громаді з питання об'єднання територіальних громад (відсутність досвіду, відсутність фахівців з питань децентралізації, роль офісу реформ має бути посиленою, недостатня інформованість тощо) ще раз підкреслила необхідність належної обов'язкової професійної підготовки новообраних голів як територіальних громад та і голів ОТГ. Є пропозиції увести в законодавче поле Закону «Про службу в органах місцевого самоврядування» позиції про можливість нарахування різного роду надбавок і рангів лише після проходження спецкурсів чи відповідного навчання новообраного голови громади, що стане свого роду стимулом підвищення професійності. Напередодні старту процесу децентралізації та й нині варто розробити Мінрегіонбуду відповідні методичні матеріали та рекомендації щодо проведення громадських слухань громадян, опитування та і зборів за місцем проживання щодо цього процесу.

Але на багато питань, що цікавлять особливо селян, відповісти при проведенні слухань часто неможливо – адже немає чіткого розуміння долі району, не викреслені подальші кроки проведення реформи АТУ в Україні. Тобто, на жаль, для більшості населення муніципальна реформа так і залишається явищем простого укрупнення населених пунктів, коли ветерани та пенсіонери, особливо, бояться втратити зв'язок з сільською чи селищною радами. У даній ситуації комунальні засоби масової інформації могли б проводити за наявності інформації активно роз'яснювальну б роботу, але вони, як правило, діють часто в руслі позиції керівництва району і не можуть об'єктивно проводити агітацію щодо вигідності реформ. Тому і їм необхідно періодично централізовано надавати необхідні інформаційні матеріали (не темники, а необхідну для розуміння процесу реформи інформацію) та забезпечити тісну співпрацю із вже об'єднаними громадами для висвітлення їх роботи та популяризації позитивного досвіду (якщо він є) або ж висвітлення виникаючих проблем з якими вони стикаються.

Ці проблеми (неприйняття децентралізації) можуть посилюватись відсутньою державною програмою навчання новообраних голів ОТГ і їх управлінських колективів, що призводить до маси помилок – накручують збільшення до верхньої межі зарплатні, некомпетентність у вирішенні місцевих проблем, нездатність активізувати проектну діяльність та ефективно використовувати отримані ресурси тощо. Тут є місце для широкої діяльності НАДУ при Президентові України, варто сформувати групи з новообраних голів ОТГ і провести скорочений курс їх підготовки. Варто розвернути через офіси реформ, РДА, ОДА серйозну роз'яснювальну роботу на конкретних місцевих прикладах щодо такої необхідності навчання та щодо самої сутності реформи. На громадські слухання з приводу створення нових ОТГ варто

залучати у якості експертів з числа фахових представників офісів реформ та і новоутворених об’єднаних громад.

Зміни потребує Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні», адже у визначенні самої дефініції «місцевого самоврядування» та в інших положеннях немає місця про об`єднані територіальні громади. Конституція трактує місцеве самоврядування як право «територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції і Законів України» [24, 56], а в ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» територіальна громада це – «жителі, об'єднані постійним проживанням у межах села, селища, міста, що є самостійними адміністративно-територіальними одиницями, або добровільне об'єднання жителів кількох сіл, що мають єдиний адміністративний центр» [56]. Тому процеси децентралізації в Україні ще потребують нормативно-правового закріплення, а сама реформа детальнішого відпрацювання і донесення самої ідеї реформування до мешканців громад. На жаль, парламент нинішнього скликання ще не має достатньо політичної волі для внесення зазначених змін щодо закріплення у законодавстві ОТГ та змін у системі АТУ.

Вплив адмінресурсу через особливості рівня довіри до місцевої влади (голів територіальних громад, голів РДА і районних рад, голів ОДА і голів обласних рад, народних депутатів) може бути або достатньо високим, або навпаки, може лише «подразнювати» громадську думку та породжувати додатково протестні настрої (агресивні) щодо проведення реформи децентралізації шляхом укрупнення громад.

Тому варто зазначити, що проведення реформи децентралізації без адміністративного супроводу неможливе, але цей супровід не має перетворюватись у адміністративний тиск. Це має бути методична допомога та надання всебічної інформації, а також коректне проведення роз`яснювальної, пропагандистської роботи у громадах без тиску на користь прийняття рішення. Рішення громади щодо об`єднання має бути вмотивованим на основі отриманої інформації та існуючого вже досвіду громад і відповідати духу добровільності закладеному у ЗУ «Про добровільне об`єднання територіальних громад».

2.4. Проблематика становлення інституту старости в системі влади об’єднаних територіальних громад

Процес добровільного об’єднання громад підштовхують два важливі стимули, які держава надає новоствореним ОТГ. По-перше, це додаткові фінансові ресурси – як від держави у вигляді субвенцій, так і від нових джерел надходжень до місцевих бюджетів, що ОТГ отримують у своєму новому статусі. По-друге, це значно більша самостійність ОМС в ухваленні

рішень і можливість розв'язувати проблеми своїх громад, спираючись на власні ресурси.

Стаття 7 Конституції встановлює: "*В Україні визнається та гарантується місцеве самоврядування*", а частина 2 ст. 19 Конституції України фактично визначає вимоги до законодавства, що регулюватиме місцеве самоврядування: "*Органи державної влади та органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України*" [24]. Виходячи із юридичного змісту цієї статті, ми повинні розуміти, що регулювання діяльності органів та посадових осіб місцевого самоврядування має здійснюватися законами. Проте ця стаття має певну контраверсію з пунктом 15 статті 92, де вказано, що виключно законом визначаються "засади місцевого самоврядування". Саме з юридичного змісту п. 15 ст. 92 та частини 1 ст. 140 "Місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села чи добровільного об'єднання у сільську громаду жителів кількох сіл, селища та міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення в межах Конституції та законів України» можна зробити висновок, що місцеве самоврядування, в рамках, визначених законом, має право на власну нормотворчість, що і було закріплено в Законі України "Про місцеве самоврядування в Україні". Крім вже означених норм, стаття 140 встановлює, що місцеве самоврядування здійснюється як безпосередньо територіальною громадою, так і через обрані органи – місцеві ради та їх виконавчі органи.

Стаття 19 Конституції України вказує, що правовий порядок в Україні ґрунтується на засадах, відповідно до яких ніхто не може бути примушений робити те, що не передбачено законодавством. Органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України [24].

Сьогодні на законодавчому рівні врегульовано правовий статус, порядок обрання та позбавлення повноважень ще однієї посадової особи місцевого самоврядування – старости села, селища.

Нове для України поняття "староста" з'явилось у вітчизняному законодавстві в контексті врегулювання питання добровільного об'єднання територіальних громад. У 2015 році ця посада була введена Законом України від 05.02.15 р. № 157-VIII "Про добровільне об'єднання територіальних громад" [52], з одночасним внесенням змін до Закону України від 21.05.97 р. № 280/97-ВР "Про місцеве самоврядування" [56]. Законом "Про місцеві вибори" було врегульовано порядок обрання старост у селі або селищі у складі об'єднаної територіальної громади [57].

Перший досвід становлення та функціонування інституту старост в Україні виявив низку проблем і недоліків. Тому на порядку денному постало питання про необхідність його удосконалення, насамперед на рівні законодавчого регулювання.

З 12 березня 2017 року набрав чинності Закон України "Про внесення змін до деяких законів України щодо статусу старости села, селища" (опубліковано 11 березня 2017 року у газеті "Голос України", номер № 45), яким більш чітко визначено правовий статус старости селища, села об'єднаної територіальної громади, перелік повноважень старости, гарантій його діяльності, підстави та порядок дострокового припинення повноважень старости, відкликання старости за народною ініціативою, проведення виборів старости [17].

Загальні засади функціонування інституту старост визначає Закон "Про місцеве самоврядування в Україні". Питання, пов'язані з діяльністю старости регулюються Законом України "Про службу в органах місцевого самоврядування" від 7 червня 2001 р. № 2493-III через поняття "служба в органах місцевого самоврядування", "посадова особа місцевого самоврядування", "посади місцевого самоврядування" [56].

Змінами до закону "Про місцеве самоврядування" старосту віднесено до одного з елементів системи місцевого самоврядування. Таким чином, староста стає в одному переліку із територіальною громадою, обласною, районною радами, місцевими радами та їх виконавчими органами, сільським, селищним, міським головою, органами самоорганізації населення.

Важливою новацією Закону було введення поняття ***старостинського округу***, яким, по суті, має позначатися територія, на яку поширюються повноваження одного старости.

Згідно статті 141 Закону "Про місцеве самоврядування в Україні" староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування, яка обирається жителями села, селища (сіл, селищ), розташованого на території відповідного старостинського округу, на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування в порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі [56].

Староста обирається на строк повноважень ради об'єднаної громади, який наразі, відповідно до статті 141 Конституції України, складає п'ять років.

Повноваження старости починаються відповідно до Закону України "Про службу в органах місцевого самоврядування" з моменту складення ним присяги на пленарному засіданні відповідної сільської, селищної, міської ради, на якому відповідною територіальною виборчою комісією були оголошені рішення щодо його обрання та реєстрації [63]. Староста має як визначені державою повноваження (прописані у законах "Про місцеве самоврядування в Україні" та "Про добровільне об'єднання територіальних громад"), так і надані радою громади (визначені у Статуті об'єднаної громади та у затвердженому місцевою радою Положенні про старосту) [52, 56]. Законодавець, зокрема, наділяє старосту такими повноваженнями. Староста:

- представляє інтереси жителів відповідного села, селища у виконавчих органах сільської, селищної, міської ради. З цією метою староста за посадою входить до складу виконавчого комітету відповідної ради;

- бере участь у пленарних засіданнях сільської, селищної, міської ради та засіданнях її постійних комісій, має право при потребі на гарантований виступ. Як член виконавчого комітету староста має право вносити пропозиції, зауваження з питань, що стосуються села, селища, інтереси якого він представляє, в області повноважень виконавчого комітету місцевої ради, зокрема, у таких сферах: соціально-економічного і культурного розвитку, планування та обліку; бюджету, фінансів і цін; управління комунальною власністю; житлово-комунального господарства, побутового, торговельного обслуговування, громадського харчування, транспорту і зв'язку; будівництва; освіти, охорони здоров'я, культури, фізкультури і спорту; регулювання земельних відносин та охорони навколишнього природного середовища; соціального захисту населення; зовнішньоекономічної діяльності; оборонної роботи; адміністративно-територіального устрою; забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян; надання безоплатної первинної правової допомоги; відзначення державними нагородами України тощо.

- сприяє жителям села, селища у підготовці документів, що подаються до органів місцевого самоврядування. Таким чином, староста інтегрований у систему надання адміністративних послуг в громаді (принаймні частини із них). Однак, яким чином це сприяння має відбуватися, наразі законодавець відповіді не надає і залишає це на розсуд місцевої ради об’єднаної територіальної громади.

- бере участь в організації виконання рішень сільської, селищної, міської ради, її виконавчого комітету, розпоряджень сільського, селищного, міського голови на території відповідного старостівського округу та у здійсненні контролю за їх виконанням;

- бере участь у підготовці проектів рішень сільської, селищної, міської ради, що стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідного старостинського округу;

- бере участь у підготовці проекту бюджету територіальної громади в частині фінансування програм, що реалізуються на території села/селища, від якого староста обраний;

- вносить пропозиції до виконавчого комітету місцевої ради з питань діяльності на території відповідного села/селища її виконавчих органів, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб;

- бере участь у здійсненні контролю за використанням об'єктів комунальної власності, розташованих на території відповідного старостинського округу;

- бере участь у здійсненні контролю за станом благоустрою відповідного села, селища та інформує сільського, селищного, міського голову, виконавчі органи сільської, селищної, міської ради про його результати;

- отримує від виконавчих органів сільської, селищної, міської ради, підприємств, установ, організацій комунальної власності та їх посадових осіб інформацію, документи і матеріали, необхідні для здійснення наданих йому повноважень;

- сприяє утворенню та діяльності органів самоорганізації населення, організації та проведенню загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої участі громадян у вирішенні питань місцевого значення у відповідному селі, селищі.

- здійснює інші обов'язки, визначені Законами України та Положенням про старосту [14].

При здійсненні наданих повноважень староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідного села, селища, відповідальним перед сільською, селищною, міською радою.

Не рідше одного разу на рік староста має звітувати про свою роботу перед жителями відповідного села, селища на відкритій зустрічі з громадянами. На вимогу не менше половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста інформує раду про свою роботу.

Як бачимо, на старосту покладені доволі широкі функції, тобто староста фактично став ключовою фігурою, на яку замикається формування, виконання і контроль бюджету підпорядкованої території, надання мешканцям старостинського округу можливості в реалізації права на місцеве самоврядування через різні форми громадської участі.

Однак закон "Про місцеве самоврядування в Україні" закріплює лише загальні засади здійснення старостами їх повноважень. Для більш чіткого регулювання цієї діяльності потрібна якісна місцева нормативно-правова база, яка би конкретизувала законодавчі норми і адаптувала їх до місцевих умов, а також чітко регламентувала всі пов'язані процедури, надаючи тим самим старостам реальні важелі впливу для представництва і захисту інтересів своїх сіл і селищ. Йдеться насамперед про Положення про старосту, затверджене сільською, селищною, міською радою, Статут територіальної громади, а також регламенти місцевої ради та її виконавчих органів. При цьому слід пам'ятати про ст. 19 Конституції України, відповідно до якої органи місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України. А це значить, що передача старостам цих додаткових повноважень не повинна суперечити чинному законодавству.

Так, орган місцевого самоврядування може покласти на старосту додаткові обов'язки, не передбачені Законом №280, щодо вчинення нотаріальних дій, реєстрації актів цивільного стану (що здійснюється згідно з рішенням виконавчого комітету). У такому випадку староста буде додатково керуватися і спеціальним законодавством з цих питань: Законом України від 02.09.93 р. № 3425- XII "Про нотаріат" та Законом України від 01.07.10 р. № 2398-VI "Про реєстрацію актів цивільного стану" тощо) [60, 62]. Залежно від того, питання з якої сфери суспільного життя будуть розглядатися старостою,

нормативний документ, яким слід керуватися під час прийняття певного рішення, мінятиметься.

Окремо вважаю за необхідне звернути увагу на права та гарантії старости як посадовця. Оскільки староста є посадовою особою місцевого самоврядування, на нього поширюються права та гарантії, передбачені Законом України від 07.06.01 р. № 2493-III "Про службу в органах місцевого самоврядування", Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні".

Відповідно до ст.9 Закону "Про службу в органах місцевого самоврядування" староста як посадова особа місцевого самоврядування має право:

- на повагу особистої гідності, справедливе і шанобливе ставлення до себе з боку керівників, співробітників і громадян:
- на оплату праці залежно від посади, яку вона займає, рангу, який їй присвоєно, якості, досвіду та стажу роботи;
- на просування по службі відповідно до професійної освіти, результатів роботи та атестації;
- на безпечні та необхідні для високопродуктивної роботи умови праці;
- на соціальний і правовий захист;
- отримувати в порядку, встановленому законодавством, від відповідних органів державної влади та органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій, незалежно від їх підпорядкування та форм власності, об'єднань громадян, окремих осіб матеріали та інформацію, необхідні для виконання своїх службових обов'язків;
- у порядку і в межах, встановлених законом, отримувати інформацію щодо матеріалів своєї особової справи та ознайомлюватися з іншими документами, що стосуються проходження нею служби в органах місцевого самоврядування, отримувати від керівників органу місцевого самоврядування відповідні пояснення та давати особисті пояснення;
- вимагати проведення службового розслідування з метою спростування безпідставних, на її думку, звинувачень або підозри щодо неї;
- захищати свої законні права та інтереси в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та в судовому порядку

На старосту, як посадову особу місцевого самоврядування, поширюється і інші норми Закону України від 07.06.01р. №2493-III "Про службу в органах місцевого самоврядування" та "Про запобігання корупції" [63, 54]. Тому старості забороняється:

1) мати інший представницький мандат:
2) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено законодавством України;
3) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи

територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено законодавством України.

Відповідно до ст. 74. Закону “Про місцеве самоврядування в Україні” староста, як посадова особа місцевого самоврядування несе відповідальність за свою діяльність перед територіальною громадою, державою, юридичними і фізичними особами. Підстави, види і порядок відповідальності органів та посадових осіб місцевого самоврядування визначаються Конституцією України, цим та іншими законами [56].

Змінами до Закону “Про місцеве самоврядування в Україні» передбачено та врегульовані ***основні процедурні питання дострокового припинення повноважень старости,*** і в т. ч. – за рішенням місцевої ради об’єднаної територіальної громади [56]. Зокрема ст. 79 визначає, що повноваження старости припиняються достроково у разі:

1) його звернення з особистою заявою до сільської, селищної, міської ради про складення ним повноважень старости;

2) припинення громадянства України або виїзду на постійне проживання за межі України;

3) набуття громадянства іншої держави;

4) набрання законної сили обвинувальним вироком суду щодо нього; 5) набрання законної сили рішенням суду про притягнення його до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у вигляді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, що пов'язана з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

6) набрання законної сили рішенням суду про визнання його недієздатним, безвісно відсутнім чи оголошення померлим;

7) його смерті;

8) відкликання з посади за народною ініціативою.

Рішення про дострокове припинення повноважень старости рада приймає таємним або відкритим голосуванням більшістю голосів від загального складу ради.

Також староста може бути відкликаний з посади за народною ініціативою в порядку, визначеному Законом України “Про статус депутатів місцевих рад” [65], з особливостями, передбаченими частинами четвертою і п'ятою цієї статті, не раніше як через рік з моменту набуття ним повноважень.

Рішення про внесення пропозицій щодо відкликання старости за народною ініціативою приймається на зборах виборців у кількості не менше:

1) 10 осіб для відкликання старости села;

2) 15 осіб для відкликання старости селища.

На підтримку пропозиції про відкликання старости має бути зібрано кількість підписів, що перевищує кількість голосів, поданих за нього на місцевих виборах, за результатами яких він був обраний старостою.

Рішення про дострокове припинення повноважень старости у зв'язку з його відкликанням за народною ініціативою приймається за поданням територіальної виборчої комісії відповідною сільською, селищною, міською радою більшістю голосів від її загального складу.

Повноваження старости припиняються достроково, а відповідна особа звільняється з посади:

1) з підстав, зазначених у пунктах 1, 2, 3 частини першої цієї статті, – з дня прийняття відповідною радою рішення, яким береться до відома зазначений факт;

2) з підстав, зазначених у пунктах 4, 5, 6 частини першої цієї статті, – з дня, наступного за днем одержання радою або її виконавчим комітетом копії відповідного рішення суду, без прийняття рішення відповідної ради;

3) з підстави, зазначеної у пункті 7 частини першої цієї статті, – з дня смерті, засвідченої свідоцтвом про смерть;

4) з підстави, зазначеної у пункті 8 частини першої цієї статті, – з моменту вступу на цю посаду іншої особи, обраної на наступних місцевих виборах;

5) у випадку, передбаченому частиною другою цієї статті, – з дня прийняття відповідною радою рішення про дострокове припинення повноважень старости.

Староста є найближчим до людей представником органів місцевого самоврядування і тому його функції мають бути для всіх чіткими і зрозумілими, а сам староста – відкритим і готовим нести відповідальність перед громадою за свої дії чи бездіяльність.

Загалом староста сьогодні має достатньо повноважень, щоб суттєво впливати на ситуацію у місцевій громаді, на вирішення питань місцевого значення. За його сприяння жителі навіть найменших сіл мають можливість не лише отримувати більшість необхідних послуг на місцях, а й брати участь у розвитку своєї громади, впливати на рішення місцевої влади, які зачіпають їхні інтереси та є дуже важливими для розвитку громади [45].

Інститут старости, як і ОТГ в цілому, є новими утвореннями у законодавчому полі місцевого самоврядування, а тому певні питання ще деякий час будуть вимагати уточнення, роз’яснення, зміни та пристосування до норм нових і чинних законів та інших нормативно-правових актів. Але для того, щоб дії старости громади були професійними та не викликали сумніву, він має вчиняти їх лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією і законодавчими актами України.

17 січня 2016 року стартували перші вибори старост, які, і надалі, прохо-дитимуть у населених пунктах об’єднаних територіальних громад України.

Як уже зазначалося вище, ***староста є виборною посадовою особою місцевого самоврядування,*** яка обирається у селах та селищах, визначених рішенням місцевої ради об’єднаної територіальної громади.

Слід зауважити: у законодавстві не передбачено, що в обов’язковому порядку місцеві ради об’єднаних територіальних громад повинні вводити посаду старости. Тож на практиці села чи селища можуть бути без старости. Також, як варіант, один староста може бути обраний на декілька сіл (селищ), що вже має місце за результатами проведених виборів старост. Окрім цього, законодавством не встановлено строк, протягом якого місцева рада об’єднаної територіальної громади має призначити вибори і обрати старост.

За законодавчими нормами поки що не передбачено виділення коштів із Державного бюджету на перші вибори старост. Витрати на підготовку і проведення перших виборів старост села, селища мають здійснюватися територіальними виборчими комісіями за рахунок коштів відповідних місцевих бюджетів, що підтверджено у роз’ясненні Центральної виборчої комісії, наданому на звернення Асоціації міст України. Існує ризик, що місцеві ради об’єднаних територіальних громад можуть відтермінувати обрання старост до чергових місцевих виборів, аргументуючи своє рішення відсутністю коштів у місцевому бюджеті (хоча справжні причини можуть бути й інші).

На вирішення цієї проблеми спрямований законопроект № 3535, що був зареєстрований групою народних депутатів на чолі з Сергієм Власенком ще в листопаді 2015 року і перебуває на розгляді в парламентських комітетах. Проект пропонує внести до Закону України «Про місцеві вибори» невеликі правки, які, однак, гарантуватимуть фінансування за рахунок коштів Державного бюджету всіх чергових та перших місцевих виборів, включаючи перші та чергові вибори старост [57]. Щоправда, одного лише ухвалення законопроекту №3535 для вирішення проблеми фінансування перших виборів старост недостатньо, і дуже важливо, аби його затвердження було підкріплене необхідними ресурсами.

Важливою особливістю функціонування інституту старост є й те, що у прикінцевих положеннях закону “Про добровільне об’єднання територіальних громад” передбачено, що в селах, селищах, в яких знаходилися органи місцевого самоврядування територіальних громад, що об'єдналися, обов'язки старости до обрання на перших виборах старост виконує особа, яка здійснювала повноваження сільського, селищного голови відповідної територіальної ради до об'єднання.

Проведений вище аналіз дає можливість зробити декілька важливих висновків та висловити рекомендації щодо вдосконалення законодавчого регулювання становлення інституту старости на сучасному етапі.

Так, чинне українське законодавство не встановлює жодних часових меж для проведення перших виборів старост у новоутворених ОТГ. Водночас, поки ці вибори не проведені, закон покладає виконання обов’язків старост на колишніх сільських/селищних голів громад, що об’єдналися. Тому чимало об’єднаних громад свідомо затягують із призначенням таких виборів, причому не лише з метою економії бюджетних коштів, а й задля того, аби не порушувати існуючі владні ситуації. У затягуванні з виборами зацікавлені й

чимало колишніх сільських і селищних голів, які нині виконують обов'язки старост. У підсумку маємо ситуацію, коли майже за рік, що минув із часу обрання місцевих рад і голів у багатьох перших об'єднаних громадах, вибори старост спромоглися провести тільки 10% ОТГ. З високим ступенем імовірності деякі об'єднані громади можуть під різними приводами затягувати з проведенням виборів настільки надовго, наскільки це можливо. Відповідно постає необхідність на законодавчому рівні визначити чіткий термін, упродовж якого новоутворені об'єднані громади повинні провести перші вибори старост. З нашої точки зору, виправданим «розумним» терміном у цьому сенсі може бути період у рік з дня проведення перших виборів ради і голови ОТГ [29].

Крім того, порядок виборів старост в Україні загалом відповідає міжнародним стандартам демократичних виборів та співвідноситься з європейськими виборчими практиками, а використовувана мажоритарна система відносної більшості для цього рівня виборів є оптимальною. Майже в усіх округах, де проходили вибори старост, вони були визнані такими, що відбулися. Невеликі проблеми в організації виборчого процесу та встановленні результатів голосування виникали лише на рівні окремих громад і населених пунктів та не були системними і пов'язані з низьким рівнем підготовки членів дільничих виборчих комісій. Водночас важливим недоліком українського виборчого законодавства є те, що воно допускає балотування та обрання на місцевих виборах (у тому числі старостами) кандидатів, засуджених за злочини невеликої та середньої тяжкості, причому навіть якщо на момент виборів ці кандидати відбувають покарання в місцях позбавлення волі. Це не узгоджується з практиками розвинутих демократичних країн, в яких зазвичай особи, засуджені за будь-які умисні злочини, на період дії судимості позбавляються пасивного виборчого права.

Важливим недоліком чинного законодавства є відсутність у ньому механізму відкликання старост за народною ініціативою. Це передусім ставить старост у нерівні умови порівняно з іншими виборними посадовими особами місцевого самоврядування, які можуть бути відкликані в такий спосіб, а також суттєво звужує можливості самих громад впливати на діяльність старост і контролювати її. Відтак постає потреба ухвалення відповідних законодавчих змін, щоби старости також підпадали під процедуру відкликання

Крім того, одним з суттєвих недоліків є проблема з кадровою підготовкою потенційних старост. Так, із впровадженням реформи з децентралізації, розширенням повноважень об'єднаних територіальних громад (ОТГ) помітно зросла потреба у відповідному кадровому забезпеченні. Досвід ОТГ засвідчив, що успішність їх функціонування залежить від якісного управлінського апарату. У зв'язку з потребою в кадрах у різних регіонах України розпочато активізацію заходів щодо кадрового забезпечення функціонування ОТГ. Процеси децентралізації влади, змін територіального устрою, реформування місцевого самоврядування, модернізації служби в

органах місцевого самоврядування ставлять нові вимоги до професійних якостей голів територіальних громад. У кожному регіоні створено обласні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації кадрів. У цих центрах новообрані сільські, селищні, міські голови ОТГ отримують можливість підвищувати свою професійну компетентність у рамках проведених семінарів за професійною програмою посадових осіб органів місцевого самоврядування.

Розвиток економіки та залучення інвестицій, отримання додаткового фінансування до місцевих бюджетів ОТГ є запорукою успішного функціонування громад. Наразі бюджетне законодавство знову зазнало змін, видаткові повноваження місцевих бюджетів змінюються, а Податковий кодекс залишається незмінним. Додаткових джерел на збільшення фінансування податкових ресурсів до місцевих бюджетів не надходить. Тому необхідно залучати кошти з інших джерел та шукати доступні в наш час можливості грантової підтримки та кредитування. Саме як правильно керувати бюджетом та залучати додаткові кошти стало важливою темою семінарів для представників територіальних громад.

Для прикладу вирішення цієї проблеми можливо навести Київську область. Зокрема, у Київській області триває системне навчання голів та посадовців ОТГ. Для них постійно відбуваються постійні тренінг на тему: "Державний фонд регіонального розвитку – додаткове джерело фінансування проектів ОТГ". Державний фонд регіонального розвитку (ДФРР) в Україні функціонує з 2012 р. Фонд є ефективною рушійною силою розвитку регіонів, каталізатором для розгортання інвестиційної активності та притоку приватних інвестицій у розвиток територіальних громад. За його кошти можуть фінансуватися значимі для розвитку регіонів проекти. У зв'язку з цим, учасників навчання ознайомлюють з умовами та критеріями відбору проектів. Так, інвестиційні програми й проекти повинні відповідати одній з таких умов: відповідність пріоритетам, визначеним у Державній стратегії регіонального розвитку, стратегіях розвитку регіонів та у планах заходів з їх реалізації; впровадження інвестиційних програм і проектів як проектів співробітництва територіальних громад; підтримка добровільно об'єднаних громад. При відборі інвестиційних програм і проектів регіональна комісія враховує їх відповідність таким критеріям: для інвестиційних програм і проектів, які передбачають будівництво, – наявність затвердженої в установленому законодавством порядку проектної документації; календарний план реалізації повинен становити від одного до трьох років; наявність співфінансування з місцевих бюджетів на рівні 10 %; спроможність суб'єктів, на фінансування об'єктів яких залучаються кошти державного фонду регіонального розвитку, забезпечувати подальше власне фінансування або їх утримання за рахунок коштів місцевих бюджетів [7].

Навчання з розробки стратегій розвитку об'єднаних територіальних громад реалізує Асоціація міст України (далі – АМУ) в рамках проекту USAID "Розробка курсу на зміцнення місцевого самоврядування в Україні" (ПУЛЬС). Річний цикл навчання з розробки стратегій розвитку ОТГ –

практичний навчальний курс, що впроваджуватиметься за принципом «вчися і роби»: представники ОТГ не просто теоретично опановуватимуть підходи до розробки стратегій розвитку, а втілюватимуть їх на практиці, паралельно з навчанням розробляючи стратегії розвитку своїх територіальних громад. Для участі в навчанні АМУ було відібрано понад 9 ОТГ, що будуть згруповані у чотири навчальні групи, кожна з яких працюватиме за окремою програмою, підготовленою та впроваджуваною однією з чотирьох команд тренерів. Кожна ОТГ буде представлена двома учасниками – посадовою особою місцевого самоврядування, відповідальною за питання розвитку територіальної громади, та представником місцевої громадської організації. Річний цикл навчання буде поділено на мінімум чотири тематичні сесії – дво – або триденні навчання, після якого учасники отримають завдання для втілення кожного наступного етапу розробки стратегії розвитку своєї територіальної громади. Крім того, U-LEAD планує продовжити відбір та навчання експертів для надання підтримки ОТГ найближчим часом. Наступний семінар для експертів з регіонального розвитку буде присвячений проектному менеджменту. Програма "U-LEAD з Європою" 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) [29, 74]. Протягом 2017 року в онлайн-доступі з'явилося видання "План дій старости: 8 кроків успішного старту". Посібник підготовлений Дніпропетровським Центром розвитку місцевого самоврядування за підтримки програми "U-LEAD з Європою". У передмові до видання йдеться: "План дій старости: 8 кроків успішного старту" є першою міжрегіональною спробою наукових консультантів ДРІДУ НАДУ, експертів та практиків реформи децентралізації Дніпропетровської, Запорізької, Полтавської областей, регіональних Центрів розвитку місцевого самоврядування узагальнити ключові питання щодо професійних компетенцій старост та надати практичні рекомендації з питань їхньої професійної діяльності".

Таким чином, приділення значної уваги до питань кадрового забезпечення ОТГ та реалізація відповідних заходів щодо залучення фахівців до розвитку громад на місцях засвідчує перспективність розвитку регіонів України.

Також важливим кроком в становленні інституту старости було прийняття Верховною Радою прийняла в цілому законопроект № 4742 "Про внесення змін у деякі законодавчі акти України (про статус старости села, селища)". За нашими даними, документ вносить у законодавство зміни, спрямовані на більш чітке визначення статусу старости, територіальних меж його діяльності, кола повноважень, підстав і порядку дострокового припинення повноважень, а також гарантій діяльності. Законом вводиться поняття старостинського округу. Під ним розуміються населені пункти (села, селища), що розташовані на території юрисдикції ради сільської, селищної

територіальної громади, яка увійшла до складу об'єднаної територіальної громади. По суті, цим поняттям визначено територію, на яку поширюються повноваження одного старости.

Тобто межі старостинських округів повинні збігатися з кордонами колишніх територіальних громад у тому вигляді, в якому вони існували до об'єднання. З іншого боку, законопроект містить положення, згідно з яким за рішенням сільської, селищної, міської ради, яка представляє об'єднану територіальну громаду, межі старостинського округу можуть бути змінені. Це означає, що місцева рада об'єднаної територіальної громади має право переносити населені пункти з одного старостинського округу в інший, забезпечуючи більш-менш рівномірний розподіл населення між ними.

На території юрисдикції ради територіальної громади села, селища, міста, що став адміністративним центром об'єднаної територіальної громади, старостинський округ утворюватися не буде. Зараз старост не обирають тільки в населених пунктах, які є адміністративними центрами об'єднаних громад. Однак вони можуть обиратися в селах і селищах, які до об'єднання входили з адмінцентром в одну громаду і підпорядковувалися його місцевій раді. Прийнятий закон позбавляє села і селища, які до об'єднання були підпорядковані нинішнім адмінцентрам, права обирати старост.

Важливе нововведення закону полягає в істотному розширенні повноважень старост. Старостам надано можливість брати участь у пленарних засіданнях місцевої ради та її постійних комісій з правом дорадчого голосу та гарантованого виступу під час обговорення питань, які зачіпають інтереси жителів сіл, селищ, які розташовані на території відповідного старостинського округу. Староста повинен сприяти діяльності голови громади і депутатів місцевої ради на території свого старостинського округу, а також брати участь в організації виконання рішень місцевої ради та розпоряджень голови громади в старостинському окрузі і в контролі за їх виконанням.

Закон закріплює повноваження старост погоджувати проекти рішень місцевої ради, які стосуються майна територіальної громади, розташованого на території відповідних старостинських округів. Староста також повинен стежити за станом навколишнього середовища, об'єктів соціальної та комунальної інфраструктури, правопорядку, а також станом дотримання прав і законних інтересів жителів сіл, селищ у сфері соціального захисту, культури, освіти, спорту, туризму, житлово-комунального господарства, реалізації їх права на працю, медичну допомогу. За підсумками моніторингу старости зобов'язані інформувати місцеву раду, її виконавчі органи та відповідні органи державної влади про виявлені недоліки. Закон наділяє старост правом отримувати від виконавчих органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій комунальної форми власності та їх посадових осіб необхідні для виконання покладених на них завдань дані, документи і матеріали. Старости наділені функціями сприяти утворенню та діяльності в населених пунктах відповідного старостинського округу органів самоорганізації населення, а також брати участь в організації та проведенні в

населених пунктах відповідного старостинського округу загальних зборів, громадських слухань та інших форм безпосередньої демократії. Закон закріплює, що староста є підзвітним, підконтрольним і відповідальним перед жителями відповідних сіл, селищ, відповідальним – перед сільською, селищною, міською радою.

При цьому староста зобов'язаний щонайменше раз на рік звітувати про свою роботу перед жителями відповідних сіл, селищ на відкритій зустрічі з громадянами. А на вимогу не менш ніж половини депутатів сільської, селищної, міської ради староста зобов'язаний прозвітувати перед радою про свою роботу в будь-який визначений ним термін. Закон визначає виключний перелік підстав для дострокового припинення повноважень старости. Це звернення з особистою заявою до місцевої ради про складення повноважень; припинення громадянства; набрання чинності обвинувального вироку для старости; набрання чинності рішенням суду про притягнення старости до відповідальності за правопорушення, пов'язане з корупцією, яким накладено стягнення у вигляді позбавлення права займати посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самовря-дування; визнання старости судом недієздатним, безвісно відсутнім або оголошення померлим; смерть; відкликання з посади за народною ініціативою.

Також закон містить норму, згідно з якою повноваження старости можуть бути достроково припинені за рішенням сільської, селищної, міської ради, якщо він порушує Конституцію або закони України, права і свободи громадян, не забезпечує здійснення наданих йому повноважень. При цьому відповідне рішення рада приймає таємним або відкритим голосуванням більшістю голосів від свого складу.

Нажаль, система місцевого самоврядування сьогодні не в повній мірі задовольняє потреби українського суспільства. У більшості територіальних громад вона не забезпечує створення комфортного життєвого середовища необхідного для всебічного розвитку людини, її самореалізації, захисту прав, надання доступних та якісних публічних послуг тощо. При цьому, однією з основних проблем становлення інституту старости є низька ефективність їх роботи у зв’язку з законодавчою невизначеністю їх повноважень [14, 54].

Формування життєздатних громад є складним і тривалим процесом, від успішності якого залежатиме якість життя мешканців громад і ефективний розвиток територій. Процес цей має багато складових, серед яких безперервний процес навчання, підвищення кваліфікації й рівня професійної компетентності посадових осіб місцевого самоврядування і, особливо, старост об’єднаних територіальних громадах як нової інституції в системі місцевого самоврядування.

2.5. Міжмуніципальна співпраця територіальних громад

Сутність міжмуніципального співробітництва полягає у тому, що територіальні громади на договірній основі об'єднують свої зусилля та ресурси і вирішують існуючі проблем для власного розвитку. Кінцевою метою співробітництва громад повинно бути підвищення якості життя мешканців територіальних громад, що уклали договір про співпрацю. Головна мета та завдання міжмуніципального співробітництва полягають у тому, що його розглядають як ефективний інструмент покращення якості послуг територіальним громадам, удосконалення менеджменту органів місцевого самоврядування, а також як «перехідну» форму в процесі реформування в Україні місцевого самоврядування та територіальної організації влади. Співробітництво має досить великий потенціал, використання якого може бути корисним для забезпечення сталого розвитку територіальних громад, незалежно від того, громади є великими чи малими.

Співпраця територіальних громад в Україні та реалізація їхніх спільних проектів здійснюється відповідно до Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Тому всі спільні проекти територіальних громад базуються на цьому ЗУ і враховують його положення [64]. Цей Закон визначає організаційно-правові засади співробітництва територіальних громад, принципи, форми, механізми такого співробітництва, його стимулювання, фінансування та контролю.

Міжмуніципальне співробітництво започатковується на основі укладання договору про співробітництво, що являє собою договір про умови співробітництва територіальних громад, що визначає форму співробітництва, зобов'язання та відповідальність сторін – суб'єктів співробітництва, джерела та обсяги його фінансування.

ЗУ визначає такі основні принципи співробітництва територіальних громад: 1) законності; 2) добровільності; 3) взаємної вигоди; 4) прозорості та відкритості; 5) рівноправності учасників; 6) взаємної відповідальності суб'єктів співробітництва за його результат.

Суб'єктами цього співробітництва є територіальні громади сіл, селищ, міст. Ці громади здійснюють співробітництво через сільські, селищні та міські ради у сферах спільних інтересів територіальних громад та у межах повноважень відповідних органів місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Співробітництво громад здійснюється у наступних формах: 1) делегування одному із суб'єктів співробітництва іншими суб'єктами співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів; 2) реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів з метою спільного здійснення відповідних заходів; 3) спільного фінансування (*утримання*) суб'єктами співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності – інфраструктурних об'єктів; 4) утворення суб'єктами співробітництва спільних

комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів; 5) утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління для спільного виконання визначених законом повноважень [64].

Ініціаторами співробітництва територіальних громад можуть бути сільський, селищний, міський голова, депутати сільської, селищної, міської ради, члени територіальної громади у порядку місцевої ініціативи. Ініціатор співробітництва забезпечує підготовку пропозиції щодо ініціювання співробітництва, яка подається на розгляд сільської, селищної, міської ради. Співробітництво припиняється у разі попереднього повідомлення суб'єктом співробітництва інших його суб'єктів з виплатою їм компенсації згідно з умовами укладеного договору.

Пропозиція щодо ініціювання співробітництва повинна містити мету, обґрунтування доцільності співробітництва, інформацію про сферу його здійснення, форму та очікувані фінансові результати, а також інші необхідні для організації співробітництва умови. Рішення про надання згоди на організацію співробітництва приймається сільською, селищною, міською радою на підставі попередніх висновків її виконавчих органів стосовно відповідності інтересам та потребам територіальної громади пропозиції щодо ініціювання співробітництва. Прийняте в установленому порядку сільською, селищною, міською радою рішення про надання згоди на організацію співробітництва є підставою для сільського, селищного, міського голови для початку переговорів між потенційними суб'єктами співробітництва про його організацію та утворення комісії з підготовки проекту договору про співробітництво.

Сільський, селищний, міський голова, що представляє територіальну громаду, надсилає пропозицію про початок переговорів з питань організації співробітництва сільським, селищним, міським головам, що представляють відповідні територіальні громади – потенційних суб'єктів співробітництва, та забезпечує утворення комісії, до складу якої входять представники відповідних територіальних громад. Голова громади за рішенням сільської, селищної, міської ради забезпечує протягом 60 днів з дати надходження пропозиції про початок переговорів з питань організації співробітництва її вивчення, оцінку виконавчими органами сільської, селищної, міської ради щодо відповідності потребам територіальної громади, а також проведення громадського обговорення такої пропозиції, після чого вона подається на розгляд відповідної ради для прийняття рішення про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову та делегування представника (чи представників) до комісії.

До складу комісії входять у рівній кількості представники усіх суб'єктів співробітництва. Склад комісії затверджується спільним розпорядженням сільських, селищних, міських голів, що представляють територіальні громади – суб'єктів співробітництва. Формою роботи такої комісії є засідання, що проводяться за рішенням її голови. Рішення, прийняті комісією на своїх засіданнях, оформляються протоколом, що підписується

головуючим на засіданні та секретарем. Головуючими на засіданні комісії є почергово представники суб'єктів співробітництва. Організаційне забезпечення діяльності комісії здійснюється виконавчими органами сільських, селищних, міських рад – суб'єктів співробітництва. Комісія готує протягом 60 днів з дати її утворення проект договору про співробітництво. А припиняє свою діяльність з дати набрання чинності договором про співробітництво або прийняття кожною сільською, селищною, міською радою рішення про припинення організації співробітництва.

Сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 15 днів проведення громадського обговорення (*громадських слухань*) підготовленого комісією проекту договору про співробітництво, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про схвалення його проекту на розгляд відповідних рад. Рішення про схвалення проекту договору про співробітництво приймається сільськими, селищними, міськими радами протягом 30 днів з дати проведення громадського обговорення його проекту. Договір про співробітництво укладається у письмовій формі сільськими, селищними, міськими головами після схвалення його проекту відповідними сільськими, селищними, міськими радами.

Договір про співробітництво укладається згідно із ЗУ сільськими, селищними, міськими головами від імені сільської, селищної, міської ради після схвалення їх проектів місцевими радами. У договорі про співробітництво, зокрема, зазначається сільська, селищна, міська рада одного із суб'єктів співробітництва, відповідальна за подання звітів про виконання договору центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування. Примірна форма договору про співробітництво визначається центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування (***Мінрегіонбуд***)[64].

Предмет договору про співробітництво визначається відповідно до обраної суб'єктами співробітництва форми співробітництва, передбаченої ст. 4 Закону України «Про співробітництво територіальних громад». Кількість примірників договору про співробітництво повинна бути на один більше, ніж кількість суб'єктів співробітництва. Кожен із суб'єктів співробітництва отримує один примірник договору про співробітництво. Один примірник договору про співробітництво передається для внесення до реєстру про співробітництво територіальних громад центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування. Порядок формування та забезпечення функціонування реєстру про співробітництво територіальних громад затверджується центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування. Договір про співкобітництво набирає чинності через 10 днів з дати його укладення з урахуванням вимог бюджетного законодавства, якщо суб'єкти співробітництва не домовились про інші строки, про що зазначається у договорі.

Для забезпечення виконання повноважень згідно із ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» та підвищення ефективності використання коштів місцевих бюджетів органи місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва на підставі договору про співробітництво можуть делегувати одному із суб'єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів [56]. Договір про співробітництво у частині делегування виконання окремих завдань повинен, зокрема, містити:

1) перелік завдань, що делегуються органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва;

2) найменування органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва, якому делегуються завдання інших органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;

3) найменування органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, які делегують завдання відповідному органу місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва;

4) вимоги до виконання органом місцевого самоврядування одного із суб'єктів співробітництва делегованих іншими суб'єктами співробітництва завдань;

5) обсяг коштів місцевих бюджетів, що передаються місцевому бюджету органу місцевого самоврядування суб'єкта співробітництва на виконання делегованих завдань;

6) час, на який делегуються завдання;

7) форму і порядок звітування про стан виконання та фінансування делегованих завдань;

8) порядок припинення договору та розв'язання спорів під час його виконання.

Фінансування виконання делегованих завдань здійснюється відповідно до вимог Бюджетного кодексу України. Договір про співробітництво у частині реалізації спільного проекту повинен, зокрема, містити:

1) мету спільного проекту, строки та умови його реалізації;

2) перелік заходів органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, що передбачається здійснити у рамках реалізації спільного проекту;

3) обсяги фінансування спільного проекту органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;

4) форму участі органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва у рамках реалізації спільного проекту;

5) механізм координації діяльності органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва;

6) порядок припинення дії договору, розв'язання спорів під час його виконання та відповідальність сторін [64].

Під час підготовки проекту договору про співробітництво у частині реалізації спільного проекту вимоги, передбачені ЗУ «Про співробітництво територіальних громад», можуть не застосовуватися. Спільне фінансування

(*утримання*) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності. З метою забезпечення ефективного використання ресурсів територіальних громад на основі спільного застосування наявних в одного із суб'єктів співробітництва об'єктів комунальної інфраструктури співробітництво може здійснюватися у формі спільного фінансування підприємств, установ та організацій комунальної форми власності відповідно до вимог Бюджетного кодексу України. Договір про співробітництво у частині спільного фінансування (*утримання*) підприємств, установ та організацій комунальної форми власності повинен, зокрема, містити:

1) перелік підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, що передбачається спільно (*усіма суб'єктами співробітництва*) фінансувати (*утримувати*);

2) обсяг фінансових ресурсів, який органи місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва планують виділити для спільного фінансування підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, а також порядок здійснення видатків з місцевих бюджетів;

3) умови щодо надання (виробництва) підприємствами, установами та організаціями комунальної форми власності, що спільно фінансуються суб'єктами співробітництва, послуг (*продукції*) для суб'єктів співробітництва;

4) спосіб розподілу між суб'єктами співробітництва отриманих доходів та можливих ризиків, пов'язаних з діяльністю підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, що спільно фінансуються;

5) форму і порядок подання звітності про результати діяльності підприємств, установ та організацій комунальної форми власності, використання ресурсів, у тому числі фінансових;

6) порядок припинення договору про співробітництво, розв'язання спорів при виконанні [64].

З метою реалізації спільних інфраструктурних проектів і виконання функцій, що становлять спільний інтерес, суб'єкти співробітництва на підставі договору можуть утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації і спільно їх утримувати. Забороняється утворювати спільні комунальні підприємства, установи та організації на базі майна, яке відповідно до закону (*рішення органу місцевого самоврядування*) не підлягає приватизації. Договір про співробітництво у частині утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій повинен містити, зокрема:

1) сферу діяльності спільних комунальних підприємств, установ та організацій;

2) найменування та місцезнаходження спільних комунальних підприємств, установ та організацій;

3) організаційно-правову форму спільних комунальних підприємств, установ та організацій;

4) структуру органів і служб управління спільними комунальними підприємствами, установами та організаціями, порядок їх призначення та організації діяльності;

5) обсяг коштів (*майна*), що інвестуються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва для фінансування (*утримання*) та забезпечення функціонування спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також строки їх внесення;

6) етапи утворення спільних комунальних підприємств, установ та організацій і відповідальність сторін за результати їх діяльності;

7) шляхи покриття органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва можливих збитків, дефіциту коштів та розподілу отриманих доходів спільних комунальних підприємств, установ та організацій;

8) порядок припинення діяльності спільних комунальних підприємств, установ та організацій, а також розподілу між суб'єктами співробітництва майна таких підприємств, установ та організацій;

9) порядок припинення дії договору, розв'язання спорів під час його виконання та умови виходу одного із суб'єктів співробітництва.

Статут спільного комунального підприємства, установи та організації має відповідати законодавству та вимогам, визначеним у договорі. Утворення та реєстрація спільного комунального підприємства, установи та організації здійснюються відповідно до вимог законодавства. Для спільного виконання визначених законом повноважень, що належать до компетенції органів місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва, та з метою економії коштів, необхідних для їх утримання (*оптимізації чи зменшення видатків*), співробітництво може здійснюватися шляхом утворення суб'єктами співробітництва спільного органу управління. Договір про співробітництво у частині утворення спільного органу управління повинен містити, зокрема:

1) мету утворення спільних органів управління;

2) повноваження, що реалізуються спільним органом управління, та його функції;

3) найменування та місцезнаходження спільного органу управління;

4) спосіб утворення спільного органу управління та його майна;

5) порядок призначення (*обрання*) на посаду, а також звільнення з посади керівника спільного органу управління та інших посадових осіб;

6) відповідальність керівника спільного органу управління;

7) порядок та обсяги фінансування суб'єктами співробітництва спільного органу управління;

8) порядок та періодичність звітування спільного органу управління перед суб'єктами співробітництва та відповідними органами місцевого самоврядування;

9) порядок припинення функціонування спільного органу управління та відповідного розподілу майна, наслідки такого припинення;

10) порядок припинення дії договору, можливість припинення одним із суб'єктів співробітництва участі у співробітництві та наслідки такого припинення.

Спільний орган управління може утворюватися як окремий виконавчий орган сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів

співробітництва або у складі виконавчого органу сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва (*як структурний підрозділ – департамент, відділ, управління, проектне бюро, агенція тощо*). Органи державного управління стимулюють, фінансують та проводять моніторинг співробітництва територіальних громад. Державне стимулювання співробітництва здійснюється шляхом:

1) надання субвенцій місцевим бюджетам суб'єктів співробітництва у пріоритетних сферах державної політики;

2) передачі об'єктів державної власності у комунальну власність суб'єктів співробітництва;

3) методичної, організаційної та іншої підтримки діяльності суб'єктів співробітництва.

Держава стимулює співробітництво у разі, якщо:

1) посилюється спроможність суб'єктів співробітництва до забезпечення реалізації визначених законом повноважень;

2) до співробітництва залучені додаткові ресурси, у тому числі фінансові;

3) співробітництво здійснюється більш як трьома суб'єктами співробітництва;

4) забезпечується широка участь громадськості у здійсненні співробітництва.

Порядок державного стимулювання співробітництва визначається Кабінетом Міністрів України. Фінансування співробітництва здійснюється за рахунок коштів: 1) місцевих бюджетів суб'єктів співробітництва; 2) самооподаткування; 3) інших не заборонених законодавством джерел, зокрема, державного бюджету, міжнародної технічної та фінансової допомоги, кредитних ресурсів.

Фінансування заходів співробітництва розпочинається з наступного бюджетного періоду. Суб'єкти співробітництва забезпечують відкритий доступ до звітів про використання коштів через власні Інтернет-ресурси. Моніторинг співробітництва здійснює центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування (*Мінрегіонбуд*). Суб'єкт співробітництва, що згідно з договором є відповідальним за подання звітів про здійснення співробітництва, подає щороку до кінця І кварталу року, наступного за звітним, такий звіт центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування. Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування:

1) за результатами аналізу звітів про здійснення співробітництва подає в установленому порядку Кабінету Міністрів України пропозиції щодо його державного стимулювання;

2) оприлюднює кращі практики співробітництва та ініціює зміни до законодавства, що регламентує здійснення співробітництва.

Співробітництво припиняється у разі: закінчення строку дії договору про співробітництво; досягнення цілей співробітництва; невиконання суб'єктами співробітництва взятих на себе зобов'язань; відмови від співробітництва відповідно до умов договору про співробітництво одного або кількох його суб'єктів, що унеможливлює подальше здійснення співробітництва; банкрутства утворених у рамках співробітництва підприємств, установ та організацій комунальної форми власності; прийняття судом рішення про припинення співробітництва; нездійснення співробітництва протягом року з дня набрання чинності договором про співробітництво. Припинення співробітництва не повинно спричинити зменшення обсягу та погіршення якості надання послуг населенню. Спірні питання, що виникають у зв'язку з припиненням співробітництва, врегульовуються органами місцевого самоврядування суб'єктів співробітництва шляхом переговорів. Припинення співробітництва здійснюється за згодою його суб'єктів у порядку, передбаченому ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» для організації співробітництва з урахуванням особливостей цього розділу, шляхом укладення відповідного договору сільськими, селищними, міськими головами після схвалення його проекту сільськими, селищними, міськими радами. Один примірник договору про припинення співробітництва, який набрав чинності в установленому порядку, надсилається центральному органу виконавчої влади, що забезпечує формування державної політики у сфері розвитку місцевого самоврядування [63].

На підставі попереднього висновку виконавчого органу сільської, селищної, міської ради одного із суб'єктів співробітництва стосовно наявності хоча б однієї з підстав, передбачених ч. 1 ст. 6-9 Закону України «Про співробітництво територіальних громад», сільська, селищна, міська рада приймає рішення про припинення співробітництва та письмово звертається до інших суб'єктів співробітництва з пропозицією проведення переговорів про припинення співробітництва. Повідомлення про припинення співробітництва доводиться суб'єктами співробітництва до відома населення шляхом оприлюднення у місцевих засобах масової інформації. Проведення переговорів про припинення співробітництва розпочинається протягом 30 днів з дати отримання суб'єктами співробітництва відповідної пропозиції. Відсутність протягом 30 днів з дати надходження пропозиції щодо проведення переговорів про припинення співробітництва відповіді суб'єктів співробітництва вважається їх згодою на його припинення. Припинення співробітництва відповідно різних форм співробітництва іноді припиняється з врахуванням бюджетного періоду, якщо суб'єкти співробітництва не домовилися про інше.

Нормативне підґрунтя для такої співпраці територіальних громад та створення спільних проектів можна отримати з інформації, що розміщена у відповідному розділі сайту Мінрегіону України, Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [59], що визначає організаційні,

фінансові, бюджетні та інші форми відносин між територіальними громадами з метою об'єднання для вирішення спільних завдань.

Відповідно до наказу Мінрегіон від 27.08.2014 року № 233 [73], яким затверджено Примірні форми договорів про співробітництво громад, запроповано найбільш оптимальну форму співробітництва, а саме – утворення суб'єктами співробітництва спільних комунальних підприємств, установ та організацій – спільних інфраструктурних об'єктів. Етапи процесу організації співробітництва територіальних громад :

1) ініціювання співробітництва: на розгляд місцевої ради : виноситься пропозиція щодо ініціювання співробітництва з іншими громадами;

2) вирішення питання щодо надання чи ненадання згоди на організацію співробітництва: сільська, селищна чи міська рада після отримання письмової пропозиції про ініціювання співробітництва від ініціатора співробітництва зобов'язана вчинити низку законодавчо передбачених дій, а саме:

– доручити своєму виконавчому комітету з'ясувати доцільність внесеної пропозиції в контексті її відповідності інтересам та потребам громади;

– дати належний висновок.

3) рішення про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову в наданні такої згоди сільська, селищна, міська рада повинна приймати на підставі отриманого висновку виконавчого комітету. Розгляд отриманої пропозиції від ініціатора співробітництва про початок переговорів: прийняте в установленому порядку сільською, селищною, міською радою рішення про надання згоди на організацію співробітництва є підставою для сільського, селищного, міського голови для початку переговорів між потенційними суб'єктами співробітництва про його організацію та утворення комісії з підготовки проекту договору про співробітництво.

Голова громади, надсилає пропозицію про початок переговорів з питань організації співробітництва іншим сільським, селищним, міським головам, що представляють відповідні територіальні громади – потенційних суб'єктів співробітництва, та забезпечує утворення комісії, до складу якої входять представники відповідних територіальних громад.

Голова громади за рішенням місцевої ради забезпечує протягом 60 днів з надходження пропозиції про початок переговорів з питань організації співробітництва її вивчення, оцінку виконавчими органами місцевої ради щодо відповідності потребам громади, а також проведення громадського обговорен-ня такої пропозиції, після чого вона подається на розгляд відповідної ради для прийняття рішення про надання згоди на організацію співробітництва чи відмову та делегування представників до комісії.

4) утворення комісії та підготовка проекту договору про співробітництво. Склад комісії затверджується спільним розпорядженням сільських, селищних, міських голів, що представляють територіальні громади – суб'єктів співробітництва. Комісія готує протягом 60 днів з дати її утворення проект договору про співробітництво.

5) громадське обговорення проекту договору про співробітництво. Сільські, селищні, міські голови забезпечують протягом 15 днів проведення громадського обговорення підготовленого комісією проекту договору про співробітництво, за результатами якого сільські, селищні, міські голови вносять питання про схвалення його проекту на розгляд відповідних рад.

6) схвалення проекту договору про співробітництво та укладення договору про співробітництво.

Рішення про схвалення проекту договору про співробітництво приймається радами протягом 30 днів з дати проведення громадського обговорення його проекту. Договір про співробітництво укладається у письмовій формі сільськими, селищними, міськими головами після схвалення його проекту відповідними сільськими, селищними, міськими радами. Кожний етап передбачає вчинення необхідних дій розпорядчого чи організаційного – погоджувального характеру уповноваженими суб'єктами з метою досягнення поставлених проміжних та підсумкових цілей.

Органи місцевого самоврядування України активно долучилися до процесу такого співробітництва територіальних громад. Велику і позитивну роль у впроваджені цього механізму стимулювання розвитку територіальних громад відіграло впровадження проекту «Реформа управління на сході України», що виконується Німецьким товариством з міжнародного співробітництва GIZ [40].

З метою імплементації Закону України «Про співробітництво територіальних громад» [59]. Полтавська область була обрана пілотним регіоном для відпрацювання методології реалізації спільних проектів декількох територіальних громад, направлених на вирішення їх актуальних проблем. У рамках Проекту за спільної ініціативи Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України, облдержадміністрації та обласної ради було проведено Конкурс та відібрано 5 проектів – переможців, які отримали грантове співфінансування від Проекту GIZ на суму – 100 тис. євро. у 2015 році [15, 40]. Цими проектами стали:

1. «Сміттєва революція в громадах м. Червонозаводське, с. Токарі та с. Піски, як приклад вдалого співробітництва територіальних громад»;

2. «Запровадження єдиної схеми збору та поводження з твердими побутовими відходами в Ковалівській, Новоселівській та Куликівській сільських громадах Полтавського району»;

3. «Муніципальне співробітництво: цілеспрямований соціальний захист громадам Решетилівського району – спільна ініціатива Малобакайської, Жовтневої та Плосківської сільських рад»;

4. «Оновлення життя місцевої пожежної охорони – запорука безпечної життєдіяльності сільських громад Семенівського району – спільна ініціатива Грошинської, Погребняківської, Худоліївської, Степанівської, Оболонської, Наріжанської, та Іванівської сільських рад»;

5. «Об'єднання зусиль громад заради чистого довкілля Пирятинського району – спільна ініціатива Пирятинської міськради, Білоцерківської, Велико-

кручанської, Дейманівської, Каплинівської, Олександрівської, Сасинівської та Харківецької сільських рад».

Успіхи цих проектів представлено у відеороликах, які доступні для перегляду на порталі «Децентралізація влади» [40]. За даними реєстру договорів про співробітництво територіальних громад, який веде Мінрегіонбуд, з 287 зареєстрованих договорів по Україні, 88 – діють у Полтавській області (укладено у 2015 р. – 14; у 2016 р – 17; у 2017 – 14; у 2018 – 43) [15].

Найбільше договорів мають за мету реалізацію спільних проектів (понад 30), а решта – спільне фінансування (*утримання*) суб'єктами співробітництва організацій комунальної форми власності, делегування одному із суб'єктів співробітництва виконання одного чи кількох завдань з передачею йому відповідних ресурсів.

Пріоритети громад, щодо започаткування міжмуніципального співробітництва розподілились наступним чином: забезпечення пожежної охорони; ремонт школи; модернізація амбулаторії загальної практики сімейної медицини; розвиток спортивної бази; вирішення проблем транспортного сполучення; екологічні питання та питання поводження з твердими побутовими відходами; забезпечення надання адміністративних послуг; фінансування дошкільного закладу; створення архівної установи; ремонт доріг; забезпечення високошвидкісним Інтернетом [15].

Суб'єктами договорів про співробітництво територіальних громад на Полтавщині станом на 1 грудня 2018 року близько 465 сільських, селищних рад, тобто більше 50% територіальних громад області.

Громади області не зупиняються на досягнутому. З використанням механізму міжмуніципального співробітництва на території Новосанжарського району за фінансової грантової підтримки швейцарсько-українського Проекту «Підтримка децентралізації в Україні» (DESPRO) реалізується пілотний проект із вдосконалення системи поводження з твердими побутовими відходами.

Цей проект впроваджується в рамках Стратегії поводження з твердими побутовими відходами у Полтавському субрегіоні, що була розроблена за допомоги іноземних та українських експертів з використанням німецького та чеського досвіду за проектом GIZ «Реформа управління на сході України» [15].

З метою виконання Стратегії 7 жовтня 2016 року відбулось підписання Меморандуму про співробітництво з реалізації Субрегіональної стратегії поводження з відходами для Полтавської області. Угоду підписали: Полтавська облдержадміністрації, Полтавська обласна рада, Полтавська міська рада, керівники органів місцевого самоврядування та райдержадміністрації, що входять в Субрегіон, а саме: Полтавського, Карлівського, Машівського, Новосанжарського та Чутівського районів.

Містом Миргород проводиться активна робота щодо розробки Стратегії сталого розвитку Миргородського субрегіону на 2017-2026 роки, до участі в якій залучені 10 сільських рад [15].

Вже підписанний договір про співробітництво громад щодо розробки та реалізації Стратегії сталого розвитку Миргородського субрегіону на 2017-2026 роки. Реалізація даного завдання відбувається у тісній співпраці з експертами проекту українсько-канадського проекту «Партнерство для розвитку міст» (ПРОМІС), впровадженого Федерацією Канадських муніципалітетів за фінансової підтримки Уряду Канади через Канадське Міністерство закордонних справ, торгівлі і розвитку, підтриманий також Мінекономрозвитку і торгівлі України.

Для тих, хто має зацікавленість та хоче отримати більше інформації щодо міжмуніципальної співпраці, експертами проектів міжнародно-технічної допомоги, які тісно співпрацюють з Полтавською облдержадміністрацією розроблено методичні посібники, які розміщені у вільному доступі, підготовлені у рамках проекту «Реформа управління на сході України», що виконується GIZ [40]. Методичний посібник «Планування міжмуніципальної системи інтегрованого поводження з твердими побутовими відходами» розроблений в рамках швейцарсько-українського проекту «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO [73]. Резюмуючи вищевикладене, зазначаємо, що позитивний досвід впровадження проектів у рамках імплементації ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» сприяє подальшому об'єднанню територіальних громад.

Розвитком міжмуніципального співробітництва, у т. ч. надаючи роз'яснення, та консультативну допомогу громадам області щодо укладення таких договорів, опікується Відділ міжнародно-технічної допомоги та інвестиційної діяльності Департаменту економічного розвитку, торгівлі та залучення інвестицій облдержадміністрації [15].

На думку експерта Програми Ради Європи «Посилення інституційної спроможності органів місцевого самоврядування в Україні» О. Врублевського, «Після набрання чинності ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» від 17.06.2014 року № 1508-VII в умовах надзвичайної подрібненості територіальних громад (*існує майже 12 тисяч*) нормативно визначені інструменти об'єднання їх ресурсів для вирішення наявних місцевих проблем чи економії бюджету через створення спільних органів або служб є досить актуальними та перспективними [6; 64].

Вищевказаний закон, маючи об'єктивне підґрунтя та відповідаючи реальним потребам життєдіяльності територіальних громад, містить достатньо врегульовані інструменти, аби найближчим часом наявні в Україні територіальні громади могли обрати для себе найбільш необхідну форму співробітництва та розпочати її реальне втілення. Застосування ЗУ «Про співробітництво територіальних громад» сприятиме вирішенню низки проблем у регіонах, наприклад створенню спільних полігонів для твердих побутових відходів, погодженню планувальної документації щодо розвитку окремих територій між громадами в межах агломерацій, створенню спільних юридичних чи земельних служб для сільських територіальних громад тощо.

Станом на 10 грудня 2018 року свого роду чемпіонами з укладання угод міжмуніципального співробітництва в Україні є Полтавська та Вінницька області (відповідно 88 та 55 угод), що були укладені і реалізовуються за останні 4 роки після прийняття профільного закону. Найменше угод мають відповідно Херсонська та Донецька області (по 1 угоді) [3]. А громади Луганської та Миколаївської області, міста Києва таких угод взагалі не укладали. Кількісну характеристику міжмуніципальної співпраці територіальних громад відображує *таблиця 2.1.*

Таблиця 2.1.

Стан міжмуніципального співробітництва у розрізі регіонів України

Область (регіон)	**Загальна кількість проектів співробітництва**	**у тому числі**					**Кількість громад, що скористалися міжмуніципальним співробітництвом**
		ЖКГ	**Благоустрій**	**Пожежна безпека**	**Освіта, охорона здоров'я соцзабезпечення**	**інше**	
Вінницька	55	15	2		7	31	166
Волинська	9	1	1		2	5	27
Дніпропетровська	6	1		2	1	2	14
Донецька	1	1					3
Житомирська	15				9	6	41
Закарпатська	2		2				4
Запорізька	6			1	2	3	12
Івано-Франківська	11	2	5		2	2	78
Київська	6			1	2	3	9
Кіровоградська	3				3		6
Луганська							
Львівська	2		1			1	5
Миколаївська							
Одеська	2	1				1	9
Полтавська	88	24	8	27	10	19	465
Рівненська	5				2	3	18
Сумська	24	3			5	16	47
Тернопільська	5				3	2	13
Харківська	20	12	2	1		5	77
Херсонська	1					1	2
Хмельницька	3	1		1		1	12
Черкаська	12	6	1	1		4	69
Чернівецька	3	1			1	1	8
Чернігівська	8				4	4	37
м. Київ							
Всього	287	68	22	34	53	110	1122

*за інформацією сайту Мінрегіонбуду [28].

Без сумніву, практичне застосування згадуваного закону дозволяє врегульовувати відносини правового, економічного, соціального та організаційного характеру щодо співробітництва територіальних громад і дасть змогу запровадити в Україні реальне «міжмуніципальне співробітництво» для більш ефективного виконання органами місцевого самоврядування власних повноважень, надання якісних та ощадливих послуг місцевому населенню, реального розвитку територіальних громад, а також сприятиме зростанню якості життя мешканців громад та посиленню повноважень органів місцевого самоврядування в Україні [6]. Адже сутність співробітництва полягає у тому, що дві або більше територіальні громади погоджуються спільно працювати та надавати певні ресурси для отримання обопільної користі, яка була б недосяжною у разі їх самостійної чи окремої діяльності.

2.6. Реформування інституту місцевих виборів як механізм модернізації системи місцевого самоврядування

Виборча система місцевих виборів є обов'язковим інститутом місцевої демократії й одночасно однією із форм прямої (безпосередньої) демократії завдяки якій мешканці територіальних громад можуть формувати місцеву владу, яка буде опікуватись їхніми умовами проживання. Для цього місцеве самоврядування має всі необхідні повноваження, що закріплені в чинній Конституції України [24], у ратифікованій українським парламентом Європейській Хартії місцевого самоврядування (1997) [16] та в Законі України «Про місцеве самоврядування в Україні» [56]. У результаті прийняття Закону України «Про співробітництво територіальних громад» (2014) [64] та Закону України «Про добровільне об'єднання територіальних громад» [52] розпочався новий етап розвитку місцевого самоврядування пов'язаний з реформуванням публічної влади. Процеси співпраці територіальних громад і децентралізації (укрупнення територіальних громад та набуття ними статусу міст обласного значення), що набирають обертів в державі, вимагають від законодавця більш чітких та справедливих для громад правил і механізмів формування представницьких органів місцевого самоврядування й обрання голів об'єднаних територіальних громад. Більшість науковців і практиків найефективнішим інструментом формування місцевої влади вважають проведення виборів до місцевих рад, включаючи обласний, районний рівень та рівень територіальних громад, у т.ч. об'єднанні. Для більшого розуміння їх значення, як модернізаційного механізму системи місцевого самоврядування, розглянемо їх еволюцію в Україні, а також те, як цей процес впливав на зміну місцевих пострадянських еліт.

Уперше у незалежній Україні місцеві вибори проводились у 1994 році. Ці вибори проводились у відповідності до Закону України «Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних, міських, районних у містах, обласних Рад» від 24.02.1994 № 3996-XII [48]. Відповідно до цього Закону на

місцевих виборах діяла мажоритарна виборча система з прив'язкою до одномандатних виборчих округів. «Вибори голови ради проводяться виборцями, які проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці, по єдиному одномандатному виборчому округу. Голови районних у містах рад обираються відповідними радами з числа депутатів цих рад». А право висування кандидатів належало громадянам України, які мають право голосу, реалізовувалося ними як безпосередньо на зборах (сходах) громадян, так і через політичні партії, рухи, їх виборчі блоки, громадські організації, зареєстровані відповідно до законодавства, і трудові колективи у порядку, визначеному Законом.

Кількість виборчих округів для виборів депутатів сільської, селищної, районної, міської, районної у місті, обласної ради визначалася відповідною Радою і при цьому кількість виборчих округів по виборах місцевих депутатів не могла перевищувати для:

– сільських і селищних Рад з чисельністю населення до 3 тисяч чоловік – 15, понад 3 тисячі чоловік – 20;

– районних Рад районів з чисельністю населення до 50 тисяч чоловік – 20, понад 50 тисяч чоловік – 30;

– міських і районних у містах Рад з чисельністю населення до 100 тисяч чоловік – 25, понад 100 тисяч чоловік – 30;

– міських Рад міст з районним поділом з чисельністю населення до 500 тисяч чоловік – 50, понад 500 тисяч чоловік – 75;

– обласних Рад областей з чисельністю населення до 1,5 мільйона чоловік – 60, понад 1,5 мільйона чоловік – 75.

Відповідно до цього виборчого закону обраним вважався кандидат у депутати, який одержав на «виборах найбільшу порівняно з іншими кандидатами кількість голосів виборців, які взяли участь у голосуванні, *але не менш як 10 % голосів виборців*, внесених до списку виборців. Кандидат на посаду голови ради вважається обраним при додержанні вимог, передбачених для кандидата у депутати, за умови, якщо за нього проголосувало *не менш як 25 % виборців*, внесених до списку виборців. У разі, коли по виборчому округу (території ради) балотувався один кандидат, він вважається обраним, якщо кількість голосів, поданих за нього, більша кількості голосів, поданих проти нього». … «Вибори депутатів, голови ради визнаються такими, що не відбулися, якщо в них взяло участь менше половини від загальної кількості виборців, внесених до списків виборців, а також у зв'язку з вибуттям усіх зареєстрованих по округу (території ради) кандидатів» [48]. У більшості областей України, в зв`язку з лише початком становлення громадянського суспільства та відсутністю у політичному секторі країни розгалужених демократичних політичних партій, перемогли колишні компартійні еліти, що не були великими прихильниками розбудови української національної держави, а намагались законсервувати (зберегти) свій вплив, використовуючи у тому числі й адміністративний ресурс. Досить часто, у центральних та східних областях України обрання голів рад та депутатів проходило на

безальтернативній основі. Ефективно спрацьовували осередки колишньої української філії КПРС, що зберігали свій вплив через директорів заводів та керівників колективних господарств (колгоспів та радгоспів). Інша ситуація була на Заході України де були сильні електоральні позиції Народного Руху України та інших національно-демократичних сил.

Наступні місцеві вибори в Україні були проведені у 1998 році за мажоритарною виборчою системою, але вже за різними її моделями (використовувались одномандатні й багатомандатні округи). Тому вибори депутатів сільської, селищної, міської, районної у місті ради проводилися за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідно села, селища, міста, району в місті. Так само і вибори сільського, селищного, міського голови проводяться за мажоритарною виборчою системою відносної більшості але по єдиному одномандатному виборчому округу, межі якого збігаються з межами села (чи кількох сіл), селища, міста. А вибори депутатів районної та обласної ради проводились за мажоритарною виборчою системою відносної більшості по багатомандатних виборчих округах, межі яких збігаються з межами відповідних сіл, селищ, міст районного значення, які є адміністративно-територіальними одиницями, що входять до складу цього району чи області [49]. Загальний склад сільської, селищної, міської, районної у місті ради мав становити в адміністративно-територіальних одиницях з чисельністю населення:

до 3 тисяч – від 15 до 25 депутатів;
до 5 тисяч – від 20 до 30 депутатів;
до 20 тисяч – від 25 до 35 депутатів;
до 50 тисяч – від 30 до 45 депутатів;
до 100 тисяч – від 35 до 50 депутатів;
до 250 тисяч – від 40 до 60 депутатів;
до 500 тисяч – від 50 до 75 депутатів;
до 1 мільйона – від 60 до 90 депутатів;
понад 1 мільйон – від 75 до 120 депутатів.

Загальний склад районних рад визначався з урахуванням кількості територіальних громад адміністративно-територіальних одиниць, що входять до складу району і громади в межах району повинні були б мати в районній раді однакову кількість депутатських мандатів. При цьому коли у районі до 10 включно територіальних громад кожна громада мала бути представлена в районній раді не менш як 4 депутатами, від 11 до 30 (включно) – 3, понад 30 – 2. Загальний склад районної ради не мав перевищувати 120 депутатів.

Загальний склад обласної ради визначався з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, що входять до складу області. Райони, міста обласного значення повинні були представлені в обласній раді рівною кількістю депутатських мандатів. При цьому в разі наявності в області до 15 (включно) районів, міст обласного значення кожний район, місто обласного значення мав бути представлено в обласній раді не менш як 4 депутатами, від

16 до 30 (включно) – 3 депутатами, понад 30 – 2 депутатами. При цьому загальний склад обласної ради не мав перевищувати 200 депутатів. Результати цих виборів уже певним чином розбавили пострадянську українську місцеву еліту. Адже у виборах взяли участь представники пропрезидентських політичних партій та у зв'язку з виникненням місцевих державних адміністрацій, їх голови намагались через «своїх» представників у радах сформувати контрольовану більшість, щоб забезпечити собі комфортні умови роботи з радою, а деякі голови місцевих державних адміністрацій навіть ставали головами рад.

Місцеві вибори 2002 року в Україні проводились на мажоритарній основі на тій же законодавчій основі що і в 1998 році. Особливих відмінностей не спостерігалось, окрім значного посилення у політичному спектрі країни опозиційних партій : політичної партії «Наша України», Блоку Юлії Тимошенко (в основі ВГО «Батьківщина») та Соціалістичної партії України. На їх основі в багатьох радах створювались місцеві коаліції, але часто вони були недовговічні і їхня діяльність носила досить суперечливий характер. Ці вибори значно оновили місцеву політичну еліту та посилили у місцевих радах опозиційну складову. Багато місцевих рад очолили керівники політично опозиційні до Президента України Л. Кучми та керівників його місцевих адміністрацій. Фактично вони були «великою пробою політичних сил» перед парламентськими та президентськими виборами 2004 року [5].

А вже у 2006 році місцеві вибори (*за винятком депутатів сільських, селищних рад*) проводились на пропорційній основі – що дало можливість реально залучити через виборчий механізм до участі в роботі органів місцевого самоврядування політично найактивніших і найавторитетніших громадян відповідної місцевості, унеможливити засилля рад «весільними генералами»: керівниками різного рівня, а особливо представниками виконавчої влади, які для отримання мандату часто використовують всю повноту адміністративного тиску на виборців. Під час цих виборів депутатські корпуси обласних, районних, міських рад були значно оновлені, але в той же час і заполітизовані. Адже визначальну роль у формуванні обласних, міських та районних рад мали відігравати місцеві осередки політичних партій. На жаль, до участі у виборах не були допущені потужні громадські організації, не було передбачено інститут самовисунення, що певним чином обмежив права громадян на участь в управлінні державою та «відсік» значну частину суспільно активних громадян, що не мали бажання бути політично заангажованими.

Вибори проводились на основі прийнятого Закону України «Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів» від 06.04.2004 № 1667-IV [47]. Відповідно до цього закону – вибори депутатів сільських, селищних рад та їх голів (а також міські голови) проводилися за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які поділяється вся територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно

об’єдналися у сільську громаду), селища. Вибори голів громад теж проводились у одномандатних округах, межі яких збігалися з межами села (кількох сіл, жителі яких добровільно об’єдналися у сільську громаду), селища, міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм.

А вибори депутатів АРК, обласних, районних, міських рад проводились за пропорційною системою: депутати обиралися за виборчими списками кандидатів у депутати (далі – виборчі списки) від організацій політичних партій, виборчих блоків організацій політичних партій у багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами АРК, області, району чи міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм.

Цей закон визначав і чисельність депутатського корпусу кожної з місцевих рад. Загальний склад сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради мав становити при чисельності:

1) до 1 тисячі жителів – від 12 до 15 депутатів включно;
2) від 1 тисячі до 3 тисяч жителів – від 16 до 26 депутатів включно;
3) від 3 тисяч до 5 тисяч жителів – від 20 до 30 депутатів включно;
4) від 5 тисяч до 20 тисяч жителів – від 30 до 36 депутатів включно;
5) від 20 тисяч до 50 тисяч жителів – від 30 до 46 депутатів включно;
6) від 50 тисяч до 100 тисяч жителів – від 36 до 50 депутатів включно;
7) від 100 тисяч до 250 тисяч жителів – від 40 до 60 депутатів включно;
8) від 250 тисяч до 500 тисяч жителів – від 50 до 76 депутатів включно;
9) від 500 тисяч до 1 млн. жителів – від 60 до 90 депутатів включно;
10) від 1 млн. до 2 млн. жителів – від 76 до 120 депутатів включно;
11) понад 2 млн. жителів - від 76 до 150 депутатів включно.

Згаданий закон значно каталізував й активізував партійне будівництво та структурування на всіх рівнях адміністративно-територіального устрою в Україні. Партії перейшли в стан перманентного пошуку й залучення до партійної роботи, а згодом і роботи в представницьких органах місцевого самоврядування авторитетних, відомих, знакових особистостей в кожній територіальній громаді, в межах району та області. Значна кількість позапартійних представників громад, їх очільників змушені були «політизуватись» і досить часто їх політична ніша зовсім не відповідала їхнім ідеологічним переконанням, таке явище отримало політологічне визначення як «політична мімікрія» чи «політичне хамелеонство».

Місцеві вибори 2010 року теж пройшли за змішаною виборчою системою, у відповідності до нового закону про місцеві вибори. Але вибори депутатів сільських, селищних рад , як і раніше, проводилися, як і раніше, за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах, на які ділилася територія відповідно села (кількох сіл, жителі яких добровільно об’єдналися у сільську громаду), селища. Вибори депутатів Верховної Ради АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводилися за змішаною (мажоритарно-пропорційною) системою, за якою:

1) 50% від кількості депутатів (загального складу) відповідної ради обиралася за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих

організацій політичних партій у багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті;

2) 50% від кількості депутатів (*загального складу*) відповідної ради обиралася за мажоритарною системою відносної більшості в одномандатних виборчих округах (*далі – одномандатні мажоритарні виборчі округи*), на які поділяється територія відповідно Автономної Республіки Крим, області, району, міста, району в місті.

Вибори сільських, селищних, міських голів проводилися за мажоритарною системою відносної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами відповідно села (*кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися у сільську громаду*), селища, міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм [47].

Рішення про загальний склад (*кількість депутатів*) АРК, Київської, Севастопольської міської ради, обласних, районних у містах, районних , міських рад приймалося відповідними радами поточного скликання не пізніш як за 50 днів до дня місцевих виборів. Загальний склад (кількість депутатів) сільської, селищної, міської, районної у місті ради мав становити при чисельності:

1) до 1 тисячі жителів – від 12 до 16 депутатів включно;
2) від 1 тисячі до 3 тисяч жителів – від 16 до 20 депутатів включно;
3) від 3 тисяч до 5 тисяч жителів – від 20 до 30 депутатів включно;
4) від 5 тисяч до 20 тисяч жителів – від 30 до 36 депутатів включно;
5) від 20 тисяч до 50 тисяч жителів – від 36 до 46 депутатів включно;
6) від 50 тисяч до 100 тисяч жителів – від 36 до 50 депутатів включно;
7) від 100 тисяч до 250 тисяч жителів – від 40 до 60 депутатів включно;
8) від 250 тисяч до 500 тисяч жителів – від 50 до 76 депутатів включно;
9) від 500 тисяч до 1 млн. жителів – від 60 до 90 депутатів включно;
10) від 1 млн. до 2 млн. жителів – від 76 до 120 депутатів включно;
11) понад 2 млн. жителів - від 76 до 150 депутатів включно.

Загальний склад (*кількість депутатів*) районної ради визначався із урахуванням кількості сіл (*кількох сіл, жителі яких добровільно об'єдналися в територіальну громаду*), селищ, міст районного значення, що входять до складу відповідного району, для забезпечення рівного представництва кожної територіальної громади у відповідній районній раді незалежно від чисельності такої територіальної громади.

Загальний склад обласної ради визначався з урахуванням кількості районів, міст обласного значення, що входять до складу відповідної області, для забезпечення їх рівного представництва у відповідній обласній раді незалежно від чисельності жителів відповідного району, міста обласного значення. Загальний склад міської, районної у місті, районної, обласної ради мав становити тільки парну кількість депутатів. На цих виборах було встановлено 3% прохідний бар’єр: «Право на участь у розподілі депутатських мандатів у відповідному багатомандатному виборчому окрузі набувають

кандидати в депутати, включені до виборчих списків від місцевих організацій партій, що отримали три і більше відсотків голосів виборців у відношенні до сумарної кількості голосів виборців, поданих за кандидатів у депутати, включених до виборчих списків місцевих організацій партій» [47].

Ці вибори закріпили політичне розшарування в структурі районних, міських та обласних рад, остаточно легалізували і закріпили партійне лідерство в органах місцевого самоврядування, як політичне явище. Але проходили вони в значній мірі за адміністративного тиску правлячої партії – Партії регіонів. Відтак у більшості областей вона отримала перконливу перемогу, особливо в мажоритарних округах. Та все ж залишалась, надано законом, можливість балотування позапартійним кандидатам, однак суб`єкт висування був лише один – політичні партії. Партія колишнього Президента України В. Ющенка зазнала поразки і не увійшла до більшості районних та обласних рад України, мала фракції лише частково в центральній та західній Україні.

І останні вибори до органів місцевого самоврядування в Україні (2015 року) проходили як за мажоритарною виборчою системою (*традиційно для сільських, селищних рад та обрання голів громад*), так і вперше за відкритими партійними списками (*обласні, районні, міські ради*) у відповідності до Закону України «Про місцеві вибори» від 14.07.2015 року № 595-VIII [57]. Відповідно до нього вибори депутатів Верховної Ради АРК, обласних, районних, міських, районних у містах рад проводяться за пропорційною виборчою системою в багатомандатному виборчому окрузі за виборчими списками місцевих організацій політичних партій із закріпленням кандидатів за територіальними виборчими округами, на які поділяється багатомандатний виборчий округ, що збігається з територією відповідно АРК, області, району, району в місті, територією міста згідно з існуючим АТУ або територією утвореної відповідно до Закону України «Про добровільне об’єднання територіальних громад» об’єднаної міської територіальної громади [52].

Вибори міського (*міст, кількість виборців у яких дорівнює або є більшою ніж 90 тисяч*) голови проводяться за мажоритарною системою абсолютної більшості в єдиному одномандатному виборчому окрузі, що збігається відповідно з територією міста згідно з існуючим адміністративно-територіальним устроєм або територією об’єднаної міської громади, а вибори сільського, селищного, міського (*міст, кількість виборців у яких є меншою ніж 90 тисяч*) голови проводяться за мажоритарною системою відносної більшості.

Загальний склад (*кількість депутатів*) сільської, селищної, міської, районної в місті, районної, обласної ради визначається залежно від кількості виборців, які належать до територіальних громад сіл, селищ, міст, проживають на території району в місті, району, області. Загальний склад місцевої ради при зазначеній чисельності виборців має становити :

1) до 1 тисячі виборців – 12 депутатів;

2) від 1 тисячі до 3 тисяч виборців – 14 депутатів;

3) від 3 тисяч до 5 тисяч виборців – 22 депутати;
4) від 5 тисяч до 20 тисяч виборців – 26 депутатів;
5) від 20 тисяч до 50 тисяч виборців – 34 депутати;
6) від 50 тисяч до 100 тисяч виборців – 36 депутатів;
7) від 100 тисяч до 250 тисяч виборців – 42 депутати;
8) від 250 тисяч до 500 тисяч виборців – 54 депутати;
9) від 500 тисяч до 1 млн. виборців – 64 депутати;
10) від 1 млн. до 2 млн. виборців – 84 депутати;
11) понад 2 млн. виборців – 120 депутатів.

У разі, якщо кількість депутатів, є меншою, ніж кількість сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, територіальні громади яких розташовані в межах відповідного району, загальний склад цієї районної ради дорівнює кількості відповідних сільських, селищних, міських (міст районного значення) рад, так само ця норма використовується і до обласних рад. Місцеві вибори 2015 року та відкриті партійні списки закріпили партійну гегемонію на виборах міських, районних та обласних рад, оголивши проблематику слабкої політичної культури та правової свідомості партійних обранців, що потребує системної і наполегливої роботи по їхньому навчанню і політичного активу кожної з партій зокрема.

Місцеві вибори в Україні – це не лише виборчий процес, а й велика загальнодержавна політика, на яких формуються та реалізуються місцеві програми соціально-економічного розвитку, здійснюється вплив місцевих еліт та партійних груп. Таку політику в Україні забезпечують політичні партії – конституційні інструменти зв’язку між виборцями та органами місцевого самоврядування. Прикладом цього для України служать країни Європи. Адже основи місцевої політики в демократичних європейських країнах закладаються на місцевих виборах, на яких політичні партії та їх блоки пропонують виборцям свої варіанти рішень місцевих проблем. Тому система місцевих виборів у цих країнах ґрунтується на глибоких партійних традиціях – в Україні такі традиції лише закладається, адже партії часто носять персоніфікований характер і не є в основній своїй масі ідеологічними. Досить часто ці вибори стають бізнес-проектами олігархічних кіл. Водночас вони не є панацеєю від усіх бід у місцевому самоврядуванні, а лише є інструментом реалізації муніципальної кадрової політики. Виникаючі на місцевому рівні конфлікти політичні партії мають вирішувати відкрито, що досягається шляхом максимальної демократи-зації місцевого самоуправління та ефективного правового унормування та залучення прямих форм демократії.

На сьогодні Україна потребує зміни системи формування та реалізації регіональної політики та прискорення реформування правових засад місцевого самоврядування. Цей процес зумовлений інтеграційними зусиллями країни щодо наближення до європейських стандартів, а також прагненням удосконалення та досягнення ефективнішої регіональної політики та управління. Добре, що започаткована політична реформа – реформа публічного управління, яка є свого роду засобом демократизації українського

суспільства, розпочалася з місцевої демократії, її реформування в напрямку децентралізації, деконцентрації та субсидіарності повноважень. Існуюча система місцевої влади в Україні відкриває шляхи для корупційних діянь та інших право-порушень, що спричинюють негативну реакцію і в самому суспільстві, і за кордоном. І хоча, розпочав роботу інститут «конфлікту інтересів», силові структури антикорупційного спрямування – суспільство результату антикоруп-ційної роботи ще не відчуло. Зарубіжний досвід доводить необхідність введення нової моделі місцевого самоврядування, яка передбачає передачу повноважень у сфері формування бюджету базовому рівню громад, ширшого їхнього контролю у соціально-економічній галузі, передачу всіх ресурсів розвитку, виключну субсидіарність тощо. У тих країнах, де місцеві органи влади були обрані населенням, вони не тільки не призвели до розладу системи місцевої влади, а й поліпшили надання послуг мешканцям територіальної громади, вивільнили високий потенціал місцевої активності населення і дали можливість державі менше опікуватися місцевими проблемами. Саме тут, як ніде, є шанс розкрити ініціативу мільйонів громадян, залучити їх до громадського життя – тому питання реформи публічної влади є актуальним і позитивно сприймається громадянським суспільством. Тут важлива справа «делегування управлінських функцій згори донизу і всебічний розвиток місцевого самоврядування», що б відповідало основоположному принципу організаційної автономії Європейської Хартії місцевого самоврядування [16], який полягає в тому, що орган місцевого самоврядування повинен мати можливість сам визначати свою власну внутрішню структуру, котра відповідала б місцевим запитам і тим самим одночасно забезпечувати ефективне управління. А виборче законодавство, через відточені в правовому полі виборчі механізми та з урахуванням світового досвіду, має забезпечувати місцеве самоврядування високопрофесійними кадрами.

2.7. Розвиток безпосередньої демократії на місцевому рівні

Сучасний стан реформування публічного управління в Україні в напрямку децентралізації характеризується спрощенням і водночас ускладненням взаємодії органів публічної влади з громадськістю. Прийняття Закону України «Про доступ до публічної інформації» сприяло тому, що пересічні громадяни сьогодні мають можливість стежити за діями своїх обранців, за роботою органів виконавчої влади. Різноманітні проекти, пропозиції та звіти сьогодні є предметом загального доступу, а громадяни мають можливість висловлювати свої думки в режимі реального часу та впливати на прийняття рішень. Характерним є те, що населення не просто хоче володіти інформацією про важливі суспільні події, а хоче брати безпосередню участь у процесі прийняття й виконання рішень та управління в цілому. Останнім часом спостерігалося стрімке поширення недовіри

громадян, як до окремих представників, так і до влади взагалі. На перший план виходить проблема забезпечення конструктивного діалогу між владою та суспільством.

Канадський дослідник феномену медіа та впливу засобів комунікації М. Маклюен ще в 1960-х рр. зазначив, що «засіб комунікації є повідомленням» [26]. Сьогодні сам засіб надання інформації формує уявлення про джерело інформації або про учасників процесу комунікації не менш, ніж зміст повідомлення. Представники влади, публічні люди хочуть бути або здаватись сучасними, компетентними, обізнаними, легко досяжними для спілкування. З цією метою все більше з них використовують як традиційні форми суспільної комунікації, так і можливості інноваційних технологій: соціальні медіа, інтернет-простір, різноманітні комунікаційні проекти тощо. Вищезазначені тенденції спостерігаються й у сфері публічного управління на регіональному та місцевому рівні, де нові форми комунікації покликані відновити довіру до влади та встановити конструктивний діалог між владою та суспільством. Важливість співпраці влади, бізнесу та громадськості на шляху розробки та реалізації реформ підкреслено в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленій Указом Президента України від 12.01.2015 року № 5/2015 [78]. Зокрема, положення Стратегії наголошують на тому, що «результатом впровадження реформи має стати створення ефективної, прозорої, відкритої та гнучкої структури публічної адміністрації із застосуванням новітніх інформаційно-комунікативних технологій (е-урядування), яка здатна виробляти і реалізовувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні та зовнішні виклики”».

Головним механізмом реформування публічного управління є соціальна самоорганізація. Креативний ефект реалізації самоорганізації публічного управління виражається в безперервному процесі істотного обновлення соціального (політичного, економічного, духовного) життя, а саме – соціальної складової сутності людини. Процес соціальної самоорганізації підтримується креативною сутністю організації публічного управління, яке прагне змін, долає дезорганізацію екстремальності і приводить організацію у стан порядку, перетворюючи організацію на відкриту, упорядковану, здатну для подальшого розвитку і становлення. Організація публічного управління формується за такими принципами:

1) з підвищенням складності всіх процесів публічного управління соціальні проблеми є плинним соціополітичним полем, в якому межі з середовищем повинні стати адаптованими й прозорими;

2) стійкість публічного управління досягається за рахунок параметрів порядку, що виникають і обновлюються в процесі безперервної самоорганізації;

3) відкритість публічного управління забезпечує діалог зі світом, розкриває перед ним можливості процесу самовідновлення.

Оскільки місцеве самоврядування виступає, насамперед, як вираження самоорганізації, самодіяльності, самодисципліни громадян (*жителів певної території*), його формування як цілісної системи в рамках усього товариства за необхідністю має відбуватися в першу чергу на її нижчих рівнях, у первинних осередках.

У зв'язку з цим, в системі місцевого самоврядування основним продуцентом його інтересів є місцеве співтовариство, визначене як територіальний колектив (*громада*).

Донедавна таке поняття, як «територіальний колектив», не досліджувалося жодною із суспільнознавчих наук. Більш того, територіальний колектив як самостійний тип соціальної спільноти не розглядався навіть у загальній типології і класифікації колективів, наведеної в ряді філософських робіт. В окремих монографіях учених-державознавців здійснювалися спроби дослідити сутність територіальних об'єднань, але належного розроблення вони не дістали

Наразі можна виявити такі основні ознаки територіальної громади, що знайшли закріплення в законодавстві України:

1) територіальна – спільне проживання осіб (*жителів*), котрі входять до громади на певній території (у межах певної адміністративно-територіальної одиниці – села, селища, міста, ч. 1 ст. 140 Конституції) [24].

2) інтегративна – територіальна громада виникає на основі об'єднання всіх жителів, що мешкають на певній території незалежно від того, чи є вони громадянами даної держави, тобто членами територіальної громади можуть бути громадяни даної держави, а також іноземні громадяни, особи без громадянства, котрі постійно мешкають на певній території. Можливе включення до територіальної громади біженців і переміщених осіб (за змістом ст. 1 Закону України від 21 травня 1997 р.);

3) інтелектуальна – в основі конституювання територіальної громади лежать спільні інтереси жителів, які мають специфічний характер і виявляються у вигляді широкого спектра виникаючих між ними системних індивідуально-територіальних зв'язків (основний об'єкт діяльності територіальної громади – питання місцевого значення, ч. 1 ст. 140 Конституції України) [24];

4) майнова – територіальна громада є суб'єктом права комунальної власності (їй належать рухоме й нерухоме майно, прибутки місцевих бюджетів, інші кошти, земля, природні ресурси, що перебувають у власності відповідних територіальних громад – ч. 1 ст. 142 Конституції України) [24];

5) фіскальна – члени територіальної громади є платниками місцевих податків і зборів (ст. 67 Конституції України; статті 4, 6,15 Закону України «Про внесення змін у Закон України «Про систему оподатковування» від 18 лютого 1997 р.) [50].

Територіальна громада виступає природним і єдиним соціальним утворенням, що діє у просторових межах держави, у рамках якої реалізуються

природні й повсякденні потреби та інтереси жителів певних територій системного характеру (муніципальні права особистості).

Існує цілий ряд законів і нормативних актів, які регулюють питання безпосередньої участі територіальної громади у місцевому самоврядуванні (вибори до органів місцевого самоврядування, місцеві референдуми, колективні та індивідуальні звернення). Аналіз діяльності територіальних громад дає приклади існування інших, нерегульованих законодавством, форм участі громадськості у місцевому управлінні.

Місцевий референдум проводиться з метою забезпечення народовладдя і безпосередньої участі громадян в управлінні місцевими справами.

Предметом місцевого референдуму може бути: прийняття, зміна або скасування рішень з питань, віднесених законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць; прийняття рішень, які визначають зміст постанов місцевих рад та їх виконавчих і розпорядчих органів.

На місцеві референдуми виносяться питання, віднесені законодавством України до відання місцевого самоврядування відповідних адміністративно-територіальних одиниць, а також питання дострокового припинення повноважень відповідної ради та її голови.

Місцевий референдум призначається місцевою радою відповідної адміністративно-територіальної одиниці. З вимогою про проведення місцевого референдуму можуть виступати депутати місцевих рад у кількості, що становлять не менш як половину від загального складу ради, або на вимогу, підписану однією десятою частиною громадян України, які постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право брати участь у референдумі.

З метою волевиявлення членів територіальної громади при вирішенні важливих питань місцевого значення можуть проводитись дорадчі опитування членів громади (*консультативні референдуми*). Результати дорадчого опитування розглядаються й враховуються при прийнятті рішень відповідними органами місцевого самоврядування. У випадку, якщо рішення місцевої ради не відповідає результатам дорадчого опитування, воно повинно бути прийняте більшістю не менше двох третин від загального складу депутатів відповідної ради. Варто зазначити, що в Законі містяться норми, які зовсім не сприяють реалізації народовладдя, зокрема положення, що обмежують реалізацію громадських ініціатив – право голів відповідних місцевих рад реєструвати ініціативні групи з питань підготовки референдуму та відмовляти у реєстрації без зазначення конкретних підстав. Враховуючи ще доволі низький рівень співпраці органів місцевого самоврядування та громадськості, дані норми практично унеможливлюють призначення та проведення місцевих референдумів за ініціативою членів територіальної громади особливо у випадках, коли предметом такого референдуму є дострокове припинення повноважень відповідної ради та її голови або скасування рішень місцевих рад.

Загальні збори громадян за місцем проживання є формою їх безпосередньої участі у вирішенні питань місцевого значення. Порядок проведення Зборів визначається законом та статутом територіальної громади. Інший нормативний акт, який більш детально регулює питання організації та проведення Зборів – Постанова Верховної Ради України «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні» [44].

Збори можуть скликатися за місцем проживання громадян (*села, селища, мікрорайону, житлового комплексу, вулиці, кварталу, будинку та іншого територіального утворення*) для обговорення найважливіших питань місцевого життя. Збори скликаються в міру необхідності, але не менш як один раз на рік і є правомочними за наявності на них більше половини громадян, які проживають на відповідній території і мають право брати участь у Зборах, а в разі скликання Зборів (*конференції*) представників громадян – не менш як двох третин представників відповідних територіальних утворень.

Рішення Зборів оформлюються протоколом і підписуються головою і секретарем зборів. До протоколу зборів (конференції) додаються матеріали реєстрації їх учасників (*список громадян, які були присутніми на зборах, із зазначенням місця їх проживання або список представників громадян відповідних територіальних утворень*). Рішення проводяться в життя головами відповідних рад, їх виконавчими органами, органами самоорганізації населення. До реалізації рішень Зборів залучаються населення, підприємства, організації, установи, які розташовані на відповідній території.

Рішення Зборів, прийняті в межах чинного законодавства, є обов'язковими для виконання органами самоорганізації населення, усіма громадянами, які проживають на відповідній території.

Закон дозволяє органам місцевого самоврядування більш детально врегулювати питання проведення Зборів у своєму статуті. Кожна місцева рада має розробити та ухвалити механізми реалізації права на проведення Зборів у конкретній територіальній громаді. Адже при здійсненні цієї форми безпосереднього врядування на практиці виникає багато неузгоджених питань.

Участь у зборах мають право приймати громадяни, які проживають на відповідній території. Тоді постає питання про визначення меж територіальних утворень. Коли з селом, будинком чи вулицею все зрозуміло, адже вони мають чітко окреслені межі, то що є кварталом чи мікрорайоном? Як правило, у містах ці територіальні утворення існують, але в більшості неформально або без чітко визначених меж. Саме для забезпечення легітимності проведення Зборів у статуті громади або відповідному положенні мають бути зазначені усі наявні в місті територіальні утворення із окресленням їх меж. Тим більше, що рішення Зборів, як вважає законодавець, «враховуються органами місцевого самоврядування в їх діяльності».

Періодичність проведення зборів містить вимогу скликання Зборів не менш як один раз на рік, проте ніде не зазначено яких Зборів: будинку, вулиці чи мікрорайону. При цьому скликання Зборів є одним із повноважень

сільського, селищного, міського голови. Іншими суб'єктами скликання Зборів є громадські комітети і ради самоврядування. Отож, ці терміни також мають знайти своє пояснення у відповідному положенні, прийнятому на місцевому рівні.

Також органи самоврядування мають визначити норми представництва громадян для проведення зборів (*конференції*) представників. Потребують регулювання на місцевому рівні і питання введення в дію рішень зборів. Зокрема, як має виконуватися і контролюватися вимога неухильного виконання рішень усіма громадянами, що проживають на відповідній території. Для цього необхідно ухвалити місцевий нормативний акт, адже рішення зборів не можуть мати нормотворчий характер. Також у компетенції зборів – внесення пропозицій до порядку денного сесій місцевих рад та засідань їх виконавчих органів. Відповідно, крім зазначення порядку внесення таких пропозицій до положення про збори, ці норми мають знайти своє відображення і у регламентах роботи місцевих рад та їх виконавчих комітетів.

Згідно Закону, члени територіальної громади в порядку місцевої ініціативи «можуть ініціювати розгляд будь-якого питання, віднесеного до відання місцевого самоврядування». Порядок внесення місцевої ініціативи, так само як і порядок оприлюднення рішення ради про результати її розгляду, визначається представницьким органом місцевого самоврядування або статутом територіальної громади.

Ці законодавчі норми розвивають положення Конституції України, яка декларує право територіальної громади здійснювати місцеве самоврядування як через обрані органи, так і безпосередньо. Процедура місцевої ініціативи – це спосіб безпосереднього нормотворення територіальної громади, це механізм вироблення в середовищі громади проектів рішень і винесення їх на розгляд представницького органу.

Місцеву ініціативу можна визначити як колективне звернення громадян про необхідність прийняття нормативного правового акта, проект якого громадяни розробляють самі і подають в орган місцевого самоврядування для розгляду і прийняття. Таке право реалізується тільки колективно, однак ця кількість не потребує ознаки більшості. Місцева ініціатива, внесена на розгляд ради у встановленому порядку, підлягає обов'язковому розгляду на відкритому засіданні ради за участю членів ініціативної групи з питань місцевої ініціативи. Проекти правових актів, внесених у порядку місцевої ініціативи, повинні доводитися до відома населення будь-яким способом, що дозволяє ознайомитися з їх текстом. Їх обговорення має проходити відкрито за участю представників ініціаторів місцевої ініціативи. Рішення ради, прийняте з питання, внесеного на її розгляд шляхом місцевої ініціативи, обнародується в порядку, встановленому представницьким органом місцевого самоврядування.

Проте практична реалізація цього права повністю віддана «на відкуп» органам місцевого самоврядування, які визначають механізм внесення, розгляду та оприлюднення рішення щодо місцевих ініціатив. При цьому

законодавець надав вибір для органу самоврядування: закласти цей механізм у статут територіальної громади чи прийняти інший нормативний акт. Відповідно, місцева рада самостійно встановлює правила, що регулюють порядок ініціювання, оформлення ініціативи та порядок участі членів ініціативної групи в розгляді ініціативи радою, тобто від визначення суб'єктів подання до вибору «дійових осіб» процесу регулювання на всіх етапах розгляду місцевої ініціативи.

Конституція України та Закон України «Про місцеве самоврядування в Україні» гарантують можливість, право територіальної громади на проведення громадських слухань [24, 56]. Водночас, діюче законодавство наразі не визначає типового порядку організації громадських слухань.

Громадські слухання є правом територіальної громади «зустрічатися з депутатами відповідної ради та посадовими особами місцевого самоврядування, заслуховувати їх, порушувати питання та вносити пропозиції щодо питань місцевого значення, що належать до відання місцевого самоврядування». Більш вдалим, логічнішим і обґрунтованим, з огляду на практику в Україні та інших країн, є визначення громадських слухань саме як способу формування громадськістю управлінських рішень, як форми участі громади у формуванні рішень органів місцевого самоврядування. У цьому контексті особлива значимість громадських слухань у легітимізації певних, часто непопулярних, але потрібних ініціатив місцевої влади, у здатності стимулювати прийняття місцевих рішень. Сьогодні заходи, які називаються «громадські слухання» проводять усі, скрізь і з будь-якого приводу. Часто такі заходи мають характер обговорень певних питань і несуть у собі певну – іноді дуже значну – користь, однак громадськими слуханнями вони не є. На відміну від громадських слухань, ці заходи: мають занадто широку тематику; не передбачають ухвалення рішень, або якщо вони таки приймаються, то не мають втілення у конкретних документах органів влади, що безпосередньо впливають на життя конкретних членів відповідної громади. Такі заходи швидше можна назвати розширеними нарадами або засіданнями експертів, ніж громадськими слуханнями. Метою громадських слухань має бути не просто інформування громади про якусь позицію щодо певного питання, але й пошук шляхів вирішення наявних проблем чи узгодження певних питань та ухвалення відповідного рішення.

Як визначено Законом, «порядок організації громадських слухань визначається статутом територіальної громади», тому, спираючись на цю норму закону, органи місцевого самоврядування повинні у статуті територіальної громади чітко прописати усі необхідні механізми проведення громадських слухань. Щонайменше, у Статуті має бути врегульовано: перелік питань, щодо яких мають проводитися громадські слухання в обов'язковому порядку та періодичність їх проведення; порядок оголошення та процедура проведення громадських за ініціативи органів місцевого самоврядування; порядок організації та проведення громадських слухань за ініціативи громадян, де зазначити вимоги до ініціативної групи по проведенню

громадських слухань, порядку та кількості збору підписів, призначення дати слухань, участь представників органів місцевого самоврядування у таких слуханнях і тощо; порядок документування ходу проведення громадських слухань, прийняття рішень та їх оформлення; порядок оприлюднення та введення в дію результатів громадських слухань; порядок здійснення витрат, пов'язаних із підготовкою та проведенням громадських слухань як з ініціативи органів місцевого самоврядування, так і з ініціативи громадян.

Статут може і не містити весь опис процедур проведення громадських слухань аж до дрібниць, а передбачати лише загальні норми. В такому випадку постає необхідність затвердження місцевою радою «Положення про проведення громадських слухань», яке буде спиратися на норми закону та Статуту громади і регулювати всю процедуру якомога детальніше.

Органи самоорганізації населення (ОСН) є конституційними інститутами. Проте, законодавче регулювання органів самоорганізації населення не є досконалим і містить багато прогалин. Це стосується як створення, так і організації діяльності ОСН.

Важливим аспектом законодавчого регулювання ОСН є те, що суб'єктом ініціативи по створенню органу самоорганізації визначено лише жителів відповідної території. Орган самоврядування лише може надати дозвіл на створення ОСН та наділити його власною частиною компетенції, фінансів та майна. Детально питання створення, організації діяльності, визначення повноважень та відповідальності ОСН врегульовано окремим Законом.

Органи самоорганізації населення – представницькі органи, що створюються жителями, які на законних підставах проживають на території села, селища, міста або їх частин. ОСН є однією з форм участі членів територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах у вирішенні окремих питань місцевого значення. Органами самоорганізації населення за територіальною ознакою поділяються на будинкові, вуличні, квартальні комітети, комітети мікрорайонів, комітети районів у містах, сільські, селищні комітети.

Основними завданнями органу самоорганізації населення є створення умов для участі жителів у вирішенні питань місцевого значення, задоволення соціальних, культурних, побутових та інших потреб жителів шляхом сприяння у наданні їм відповідних послуг, участь у реалізації соціально-економічного, культурного розвитку відповідної території, інших місцевих програм. До повноважень, що можуть передаватися органу самоорганізації населення належить робота з громадянами, виконання облікових, контрольних функцій, надання громадянам певних соціальних послуг тощо. На перший погляд, закріплені за ОСН повноваження не дозволяють говорити про ОСН як самостійний чинник муніципальної політики, оскільки в даному переліку відсутні дозвільні, реєстраційні, розпорядницькі повноваження. Проте передбачено і делегування повноважень органів місцевого самоврядування органам самоорганізації населення, що значно розширює можливості ОСН.

На жаль, на законодавчому рівні й досі залишається неврегульованою низка питань щодо порядку організації і діяльності ОСН. Низку законодавчо

не прописаних правових прогалин можна заповнити на підзаконному рівні правового регулювання ОСН шляхом прийняття ряду місцевих нормативно-правових актів. Виконавчий комітет ради має затвердити методичні рекомендації порядку здійснення легалізації органів самоорганізації населення. Проте, на нашу думку, виконання органами самоврядування цієї норми є недостатнім. Існує ряд нормативно-правових прогалин, які мають бути заповнені на підзаконному рівні шляхом прийняття місцевою радою відповідного нормативно-правового акту. Муніципальне регулювання порядку організації і діяльності ОСН покликане насамперед удосконалити процедуру оформлення ініціативи та подальших взаємовідносин ОСН з органами місцевого самоврядування.

Зокрема має бути зазначено, що формою реалізації ініціативи зі створення органу самоорганізації населення є, крім зборів, конференція членів територіальної громади міста, які постійно проживають на певній території. Цей акт має встановлювати норму представництва, порядок реєстрації ініціативи про скликання установчої конференції. Варто визначити, за чиїм розпорядженням, у який термін і за чий рахунок скликається установча конференція, викласти порядок інформування про її проведення.

Місцевий нормативний акт має чітко визначати типовий перелік повноважень, що можуть делегуватися органам самоорганізації населення залежно від їх територіальності. Такий підхід є необхідним, оскільки і сфера діяльності, і завдання, що стоять перед кожним конкретним громадським комітетом, і реальні можливості цих комітетів (*наприклад, будинкового комітету і комітету мікрорайону чи сільського комітету*) суттєво відрізняються. Також потребують чіткого регулювання норми щодо організаційно-правових режимів взаємин ОСН і органів місцевого самоврядування, а саме: підконтрольності, підзвітності і відповідальності.

Отже, для того щоб як реформувати систему й прямувати її до стратегічно визначеної мети, слід визначити стан, в якому знаходиться система та з`ясувати її готовність до змін. Слід констатувати відсутність узгодженості між задекларованими цілями на рівні держави і можливостями, а точніше – обмеженнями на рівні галузі, регіону. Окрім цього, публічне управління на сучасному етапі розбудови Української держави має виходити з усвідомлення цілеспрямованого впливу на певні процеси в соціальній системі, з урахуванням властивих їй об`єктивних закономірностей і тенденцій, що супроводжуватимуть досягнення визначених цілей, об`єктивних умов, в яких відбуваються відповідні процеси, та їх суспільної цінності і значущості. Проте справжню суспільну цінність об`єктивізація управління набуває в галузі відтворення соціальних умов життя. Тому публічне управління тим ефективніше, чим більше наявних можливостей відтворення суспільних благ.

2.8. Бюджет участі як інструмент демократизації бюджетного процесу

В останні десятиліття політичні інститути зазнають поступового зниження довіри з боку свого електорату, про що свідчать результати багатьох соціологічних досліджень, проведених на глобальному рівні [94, с. 2]. Це стає на заваді соціально-політичному розвитку держав, подальшому зміцненню громадянського суспільства та демократії. Тому органи публічного управління всіх рівнів постійно шукають нові способи заохочення громадськості та підвищення довіри до розробки політики у різних сферах.

Відомо, що рівень довіри до влади підвищується, якщо вона допускає участь громадян не лише у виборах, референдумах, громадських слуханнях, а й безпосередньо у процесі прийняття рішень та контролі за їх виконанням. Тому бюджет участі, за якого ухвалюються спільні, адміністративно-громадські, рішення щодо визначення пріоритетів бюджетних видатків, можна вважати одним із найбільш перспективних підходів до заохочення демократії за участю громадськості.

На даний час в Україні проведення бюджетної політики на регіональному та місцевому рівнях залишається прерогативою виконавчої, частково, законодавчої влади та органів місцевого самоврядування. Вплив громадян на формування місцевих бюджетів, як правило, обмежується публічними слуханнями їх проектів, які часто не надають можливостей для взаємодії влади і суспільства. Це відбувається, в основному, через недостатність доступної і зрозумілої всім громадянам інформації про бюджетний процес і переконаності громадян в неможливості впливати на бюджетну політику. Відсутність зацікавленості громадян й адекватного зворотного зв'язку між органами публічного управління та населенням – основна характеристика ситуації, що склалася [32]. Вона породжує відчуженість і недовіру громадян по відношенню до бюджетної політики, яка проводиться регіональними і місцевими органами управління, що призводить до певного зростання соціальної напруженості в регіоні або окремій територіальній громаді.

В умовах демократизації суспільного життя залучення громадськості до бюджетного процесу пов'язане з тенденціями фінансової децентралізації та деконцентрації державної влади і може, відповідно до вітчизняного законодавства, відбуватися у таких формах: місцевий референдум, громадські слухання, створення та функціонування дорадчих комітетів та громадських комісій, загальні збори громадян, місцеві ініціативи. Зазначені форми участі громадськості у бюджетному процесі відрізняються між собою за способом участі (делегована або безпосередня участь), типами рішень, що приймаються (дорадчі або обов'язкові), масштабністю прийняття рішень (вузькі або широкі). Вони включають низку конкретних інструментів, які достатньо повно систематизовані у роботі [23].

Проте до цього часу не вдалося у повній мірі використати потенціал існуючих форм участі, про що свідчать результати Оглядів відкритості

бюджетів, які з 2006 року з періодичністю раз на два роки публікує Міжнародне бюджетне партнерство (*International Budget Partnership,* Вашингтон). За результатами 2017 року, Україна має показник відкритості бюджету на рівні 54 бали (*зі 100 можливих*), що свідчить про надання населенню обмеженої бюджетної інформації. Стосовно участі громадськості у бюджетному процесі, то цей показник становить 30 балів, що відповідає невеликим можливостям [90]. Саме тому надзвичайно актуальними є вивчення існуючого світового досвіду демократизації бюджетного процесу, подальші теоретичні та прикладні дослідження такого її напряму, як бюджет участі, для вдосконалення бюджетних процедур на рівні місцевого самоврядування в Україні.

Бюджет участі або партисипаторне бюджетування (ПБ) є прямим демократичним підходом до складання місцевого бюджету. Він надає громадянам можливість ознайомитись з бюджетними операціями та обмірковувати, обговорювати та впливати на розподіл публічних фінансових ресурсів. Це інструмент для навчання, залучення й розширення можливостей громадян та посилення потреби у належному управлінні. Підвищені прозорість та підзвітність, характерні для бюджету участі, можуть сприяти збільшенню ефективності публічного управління та обмеженню клієнтелізму, протекціонізму та корупції [91, с. 1].

Бюджет участі відноситься до демократичних інструментів, що забезпечують найбільш можливий рівень громадської участі у публічному врядуванні серед наявного її спектру: від простого інформування населення (пасивна участь) через консультації, залучення до обговорення, співпрацю – до надання можливості громадянам ухвалювати остаточні рішення.

Вперше словосполучення «*participatory budgeting*» (від англ. *Participate* – брати участь) з'явилося у зарубіжних наукових виданнях наприкінці 1980-х років для відображення інноваційних процесів у бюджетній сфері на муніципальному рівні, що мали місце у декількох містах Бразилії. У вітчизняній науковій літературі зустрічаються різні інтерпретації цього терміну: похідні від англійського слова *participatory* – «партисипаторний», «партиципаторний» бюджет або бюджетування (як процес прийняття такого бюджету), «партисипативний» бюджет (ближче до терміну, що використовується у романських мовах, зокрема, у французькій – *participatif*), громадський бюджет, бюджет участі. У документах органів місцевого самоврядування найчастіше використовуються саме останні варіанти як простіші для розуміння широким загалом. На наше переконання, всі зазначені терміни мають однаковий зміст і є синонімами, проте, з точки зору більш адекватного відображення сутності досліджуваного явища, доцільнішим вважаємо використання слова «бюджетування», як певної послідовності дій, а не «бюджет», під яким традиційно розуміється певний документ, план формування і витрачання фінансових ресурсів.

Достатньо тривалий час, поки це було можливо, науковці підрахо-вували кількість випадків застосування бюджету участі у країнах світу. Так,

одні з останніх загальних відомостей належать до 2012 року і наводяться у роботі [95, с. 14]: Європа – від 474 до 1317 прикладів; Америка – 626-1138; Азія – 58-109; усього у світі – від 1269 до 2778 прикладів. Але процес розповсюдження відбувається настільки швидко, що точну кількість зараз вже неможливо підрахувати, необхідні докладні дослідження по кожній країні, в якій запроваджуються такі проекти. В останньому огляді з досліджуваної пробле-матики [97], що відноситься до початку 2018 р., автори вже не намагаються підраховувати кількість прикладів застосування ПБ, зосереджуючи увагу на реальній практиці, досягненнях, проблемах й перспективах.

На даний час немає єдиного, «канонічного» визначення бюджету участі, але всі науковці і практики сходяться на думці, що він є інструментом прямої демократії на рівні місцевого самоврядування, безпосереднього залучення мешканців до вирішення проблем розвитку громади, механізмом підвищення фінансової (*бюджетної*) обізнаності громадян. Так, на сайті Фундації польсько-української співпраці ПАУСІ, яка масштабно займається цими питаннями, зазначається, що партиципаторне бюджетування *(«бюджет участі», «громадський бюджет»*) є формою прямої демократії й відкритим процесом дискусії та прийняття рішень, в якому кожен мешканець населеного пункту має можливість подати власну пропозицію та шляхом голосування вирішити, в який спосіб витрачати частину місцевого бюджету [82].

Один з бразильських ініціаторів запровадження бюджету участі, У. де Суза, визначав його як «механізм (*або процес*), за допомогою якого населення приймає рішення щодо призначення частини або всього обсягу публічних ресурсів. Партисипаторне бюджетування - це процес прямої демократії, універсальний та добровільний, через який населення може обговорювати та визначати бюджет та політику. ПБ заохочує громадян приймати рішення та тримати під контролем керівництво, не обмежуючи їх лише голосуванням кожні чотири роки» [89].

Відомий американський дослідник партисипаторного бюджетування Дж. Байокчі акцентував увагу саме на його демократичному аспекті, зазначаючи, що ПБ було розроблено як «школу демократії», за допомогою якої громадяни навчаються обмірковувати, дізнаються про функції уряду та починають займатися демократичними практиками [87].

Вітчизняні науковці О. Кириленко та І. Чайковська, узагальнюючи різноманітні практики партисипаторного бюджетування, що існують у світі, стверджують, що поняття «бюджет участі» можна розглядати у широкому розумінні: впровадження такого бюджету вимагає повної зміни уявлення про управління містом – необхідність відходу від класичної представницької демократії до демократії участі, яка акцентує увагу на прямій участі громадян у політичному процесі на рівні міста. У вузькому сенсі бюджет участі є демократичним процесом, в якому мешканці безпосередньо вирішують, як витрачати певну частину місцевого бюджету [21, с. 88]. Доповнює розуміння партисипаторного бюджетування у вузькому сенсі К. Є. Іщейкін: під

бюджетом участі розуміється процес взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, спрямований на включення жителів, які постійно проживають у межах міста, до прийняття рішень щодо розподілу частини міського бюджету. Він передбачає подання проектів, проведення голосування за такі проекти, контроль за їх реалізацією в межах визначених міською радою параметрів громадського бюджету [19, с. 300].

Більш «інструментальний» підхід до визначення бюджету участі належить М. В. Цуркан: «Партисипаторне бюджетування – це процес розробки й затвердження та/або розподілу частки бюджетних коштів муніципального утворення у рамках проектного підходу із застосуванням форм громадської участі в реалізації місцевого самоврядування та/або за участі комісії, що складається з представників адміністрації муніципального утворення і його населення» [83, с. 152].

На думку зарубіжних учених, існують, як мінімум, п’ять критеріїв, за якими слід відрізняти партисипаторне бюджетування від інших форм учасницької демократії [95, с. 10-11]:

(1) Обговорення фінансових/бюджетних процесів. Інші форми участі також можуть стосуватися фінансових питань (зокрема, участь у містобудуванні), проте ПБ має справу з обмеженими ресурсами, його центральне питання – як слід використовувати виділені бюджетні кошти.

(2) Повинен бути задіяний рівень міста або району з виборним органом та його певними повноваженнями щодо управління та ресурсів (рівня органів самоорганізації населення недостатньо). Отже, розглядаються лише процеси участі, які співпадають за масштабом з діяльністю виборних органів представницької демократії.

(3) ПБ повинно бути процесом, що повторюється впродовж багатьох років. Приклад участі як унікальної події – одна зустріч, один референдум з фінансових питань – не може вважатися бюджетом участі.

(4) Партисипаторне бюджетування повинно бути засноване на специфічній формі публічного обговорення. З цієї точки зору, запрошення громадян для обговорення питань бюджетування у місцевих радах та парламентах або проведення опитування щодо питань бюджетування, коли громадяни залишатимуться без взаємних контактів, не вважається ПБ.

(5) Необхідна певна підзвітність, щоб результат бюджетування відображав громадську волю. У ПБ це повинно відбуватися через щорічні зустрічі чи публікації, де організатори надають інформацію про реалізацію запропонованих проектів.

В Україні наукові дослідження з проблематики бюджету участі почалися з 2015 року, коли реальністю стала практика його запровадження у нашій країні. Варто зазначити, що ця тематика знаходиться у полі зору фахівців різних галузей науки. Найбільш чисельну групу дослідників формують економісти-фінансисти, серед яких слід згадати Г. В. Возняк, О. І. Дем’янчук, О. П. Кириленко, Л. В. Козарезенко, які розглядають партисипаторне бюджетування як інструмент підвищення ефективності

використання коштів бюджетів місцевого самоврядування, спрямований на забезпечення регіонального розвитку. Активно включилися до дискусії і представники науки державного управління – Ж. А. Белец, Н. В. Васильєва, Т. А. Кравченко, В. П. Писаренко, які трактують бюджет участі як елемент партисипаторної демократії й складову механізму вдосконалення місцевого самоврядування. Спостерігається інтерес до цього питання і вчених-політологів, які бачать у партисипаторному бюджетуванні нову демократичну практику та форму участі громадян у політичних процесах, що сприяє розвитку громадянської культури. Перший досвід застосування ПБ всі автори, як правило, відносять до діяльності Робочої партії у місті Порту-Алеґрі (Бразилія) у 1989 р. Проте є відомості про те, що впродовж кінця 1970-х – початку 1980-х років муніципальні уряди в інших містах – Лагес, Боа Есперанча, Пелотас, що контролювалися партією Бразильського демократичного руху, вже подавали свої бюджети на публічне обговорення. Більш того, колишній мер міста Пелотас стверджував, що саме він винайшов бюджет участі. Зі свого боку, Робоча партія експериментувала з громадськими бюджетними радами не тільки в Порту-Алеґрі, а й у деяких з 36 муніципалітетів, де вона перемогла на виборах 1988 року. Одночасно дві інші політичні партії лівого спрямування запроваджували аналогічні програми у Венесуелі та Уругваї. Отже, весь перший досвід застосування партисипаторного бюджетування був реалізований лівими партіями, які виступали проти партії влади на національному рівні [91, с. 93]. Органи місцевого самоврядування у країнах Латинської Америки одразу почали активно використовувати ПБ, особливо після 1996 року, коли конференція ООН з населених пунктів Хабітат ІІ у Стамбулі визнала бюджет участі Порту-Алегрі як одну з 42-х найкращих практик управління містом. З тих пір, Бразилія належить до країн з найбільшою щільністю партисипаторного бюджетування у світі.З часом практика застосування цього інструменту розповсюдилася й на інші частини континенту: країни Андського регіону (Еквадор і Перу), Аргентину, Уругвай, Венесуелу, Чилі (де на початку 2010-х років у партисипаторне бюджетування було залучено 4,7% населення). Зокрема, у Перу у 2003 році був прийнятий відповідний закон, яким вимагалося від всіх органів муніципального управління використовувати ПБ; щорічно більш ніж 150,0 тис. громадян Перу беруть участь у бюджеті участі.На початку 2000-х років Європа стала першою частиною світу поза Латинською Америкою, де було застосовано ПБ, оскільки прогресивні європейські політики побачили у бюджеті участі можливості для вирішення тих завдань, що стояли перед публічними адміністраціями, а саме – наближення громадян до влади, залучення їх до процесів модернізації, посилення прозорості публічного управління, боротьба з корупцією.

Слід зазначити, що європейський досвід бюджету участі є дуже різноманітним. Зокрема, британський досвід іноді пов’язаний з меншими сумами коштів та проектами у сфері соціальних послуг, тоді як іспанський більше зосереджується на міській інфраструктурі. Але іспанський досвід є

унікальним у своїй змішаній моделі представництва, що дозволяє виділити певну кількість місць у загальноміській комісії для органів самоорганізації населення. Французький досвід пов'язаний з субмуніципальним рівнем. Різноманітність говорить про творчий підхід організаторів проектів, а також про пластичність партисипаторного бюджетування як інституту, що випливає з його очевидної політичної нейтральності та низького інституційного профілю [88, с. 8].

В Європі перший досвід реалізації партисипаторного бюджетування мав місце на території Франції, Іспанії та Італії. Дослідження, проведене у 2008 році, засвідчило, що 5,3% іспанського населення, 1,4% населення Німеччини та 1% громадян Португалії та Італії проживали у містах, які використовували бюджет участі. Загалом, у партисипаторному бюджетуванні активно брали участь понад 8 мільйонів європейських громадян. На даний час такі міста, як Париж й Мадрид, є лідерами у ПБ із розмірами бюджетів участі у 100 млн. євро кожен [94, с. 3].

Німецькі муніципалітети від самого початку розглядали партисипаторне бюджетування у контексті модернізації місцевого самоврядування, реалізуючи його у рамках проекту «Місто завтрашнього дня». Як модель для органів самоврядування Німеччини був прийнятий досвід муніципалітету Крайстчерч у Новій Зеландії, а не досвід Порту-Алегрі. На початку 1990-х років місто Крайстчерч з населенням 300 тис. осіб отримало премію Карла Бертельсмана за демократію та ефективність у місцевому самоврядуванні, оскільки його реформи «суттєво покращили якість комунальних послуг та рівень задоволення серед своїх громадян». Таким чином, на відміну від Бразилії, у Німеччині партисипаторне бюджетування розглядається, насамперед, як засіб модернізації публічного адміністрування через участь громадян та формування більш респонсивного місцевого самоврядування [93, с. 3; 18].

У Великій Британії апробація партисипаторного бюджетування була проведена дещо пізніше, ніж в інших країнах Європи, проте майже відразу цей інструмент розвитку територій отримав підтримку національного уряду. Крім того, тут, як і в деяких інших країнах, важливу роль у підтримці ПБ грають громадські організації, зокрема, *Participatory Budgeting Unit*.

У Польщі у 2009 р. був прийнятий національний закон, що регламентував реалізацію партисипаторного бюджетування на території країни. Прийняття цього нормативно-правового акту стало серйозним стимулом використання нового інструменту, який застосовувався при формуванні бюджетів у всіх сільських поселеннях. За підтримки організації «Федерація лідерів місцевих груп», основна мета діяльності якої полягала у моніторингу і підвищенні якості партисипаторного бюджетування, до 2012 року Польща стала європейською країною з найбільшою кількістю реалізованих проектів партисипаторного бюджетування.

В Африці ключову роль у впровадженні партисипаторного бюджетування зіграв розвиток співробітництва з міжнародними організаціями,

насамперед, Програмою ООН з населених пунктів (*UN-Habitat*). На початку 2010-х років Африка продемонструвала суттєве збільшення кількості та покращення якості проектів ПБ – з 77 до 103 за три роки, які, в основному, сконцентровані у Сенегалі, Камеруні, Республіці Конго, Кенії, Мозамбіку й Мадагаскарі.

У країнах Азії ПБ з'явилося досить недавно, з 2005 року, і знаходиться у стадії становлення й експериментування, формуючи нову якість управління. При цьому саме бразильський досвід враховується у Південній Кореї та Китаї, в останній країні реалізується найбільший з проектів бюджету участі. У Південній Кореї прийнятий закон про місцеві фінанси, який дозволив впровадити через Інтернет технологію ПБ у кожному третьому муніципалітеті. В Індії у 2012 році відбувалося впровадження від 58 до 109 експериментів у сфері партисипаторного бюджетування. Впровадження партисипаторного стратегічного бюджетного планування в індійському штаті Керала, разом з досвідом Порту-Алегрі, було визначено серед найкращих практик на Світовому соціальному форумі у Мумбаї (2004).

У Північній Америці, зокрема, у США й Канаді, партисипаторне бюджетування набуло поширення з суттєвим запізненням, з 2009 року. До 2016 р. нараховувалося вже більше 50 діючих проектів, які оперували публічними фондами в обсязі до 50 млн. дол. США й в яких брали участь більш ніж 70,0 тис. громадян [92]. Спеціальна неприбуткова організація – *Participatory Budgeting Project* – надає технічну підтримку у реалізації бюджету участі як у таких великих містах, як Нью-Йорк та Чикаго, так і у невеликих – Грінсборо (Північна Кароліна) або Вальєхо (Каліфорнія).

На основі узагальнення історичних відомостей щодо розвитку партисипаторного бюджетування можна виділити декілька хвиль його поширення у світі (*табл. 2.2*). Як основні фактори успішного застосування партисипаторного бюджетування, у роботах зарубіжних науковців називаються політична воля, рівень взаємодії громадянського суспільства і влади, розмір муніципалітету, місце його розташування, забезпеченість ресурсами та рівень розвитку, визначений, зокрема, на основі Індексу людського розвитку.

Оскільки на даний час практика застосування бюджету участі є дуже великою і різноманітною, науковцями було запропоновано багато типологій і класифікацій бюджету участі. Одним з найбільш ґрунтовних досліджень у цій сфері виступає стаття європейських учених [96], які пропонують опис шести різних моделей ПБ. Останні формують певного роду концептуальну карту, що дозволяє розташувати і позначити емпіричні події:

- партисипаторна демократія;
- демократія «близької відстані»;
- партисипаторна модернізація;
- участь багатьох зацікавлених сторін;
- нео-корпоратизм;
- розвиток громади.

Таблиця 2.2

Хвилі поширення партисипаторного бюджетування у світі

Час початку	Територіальне охоплення	Якісна характеристика
1988 рік	м. Порту-Алегрі та інші міста Бразилії	Запровадження ПБ як засобу залучення мешканців міста до вирішення нагальних проблем його розвитку
кінець 1990-х років	Бразилія та інші країни Південної Америки	Стрімке поширення, орієнтація бюджету участі, насамперед, на вирішення інфраструктурних проблем
2001 рік	Європа (починаючи з Франції, Іспанії та Італії)	Урізноманітнення моделей бюджету участі. Підтримка неурядовими організаціями. Зростання обсягів бюджетів участі
2005 рік	Країни Азії (Південна Корея, Китай, Індія, Індонезія)	Напрацювання власних механізмів ПБ, що не базувалися на наявному досвіді
2009 рік	Північна Америка, країни Центральної та Східної Європи	У США й Канаді – повільне поширення, орієнтація на збільшення рівності та залучення маргіналізованих груп. У країнах ЦСЄ – використання як «школи демократії» та засобу посилення прозорості бюджетного процессу
2015 рік	Україна	Стрімке поширення ПБ на рівні міських рад. Напрацювання нормативно-методичного забезпечення та оволодіння технікою організації.

При цьому важливо відмітити, що конкретні приклади впровадження бюджету участі схильні до гібридизації й розмиванню між цими моделями.

Інші вчені пропонують дещо відмінні критерії класифікації бюджету участі:

- рівень участі: з точки зору ступеня контролю учать може полягати лише у висуненні пропозицій, або і у прийнятті рішень; крім того, ПБ може використовуватися як інструмент для розширення можливостей учасників або як механізм консультацій з невеликими змінами у силі впливу влади;

- учасники: зокрема, громадяни, представницькі групи, неурядові організації чи приватні компанії;

- на якому етапі з чотирьох залучена громадськість: виявлення потреб; розробка пропозицій; відбір проектів, що підлягають фінансуванню; моніторинг результатів;

- метод залучення: існує широкий спектр можливих підходів, але можна виділити дві широкі категорії – «дорадчий підхід», що передбачає певну диску-сію між учасниками, або «агрегатний підхід», де учасники голосують за бажа-ний результат. Часто ПБ може включати як дорадчі, так і агрегатні підходи;

- масштаб застосування: різні просторові рамки (національні,

регіональні, місцеві); різні типи та рівні бюджету (обсяги коштів, що розподіляються), різні сфери впливу (наприклад, певна тематична сфера чи просто у межах географічного району);

- чи є бюджет участі перерозподілом та в якій мірі [98, с. 5-6].

Звичайно, ці елементи ПБ можуть взаємодіяти і переплітатися один з одним. Тому дуже важливо спочатку з'ясувати, чого бажано досягнути через досліджуваний процес, перш ніж реалізувати бюджет участі на будь-якому рівні.

На думку К. Є. Іщейкіна, класифікувати бюджет участі доцільно, виходячи з таких основних критеріїв, що певним чином кореспондуються із вищезазначеними:

- за джерелом походження - бразильська, новозеландська та північноамериканська моделі;

- за територіальним рівнем (масштабом) – сублокальний, місцевий (муніципальний), регіональний та загальнонаціональний;

- за ініціаторами впровадження – органами публічного управління («зверху») або організаціями громадянського суспільства («знизу»);

- за колом учасників – з вільним або з обмеженим доступом мешканців до всіх визначених процедур;

- за ступенем інституціоналізації – бюджет участі може бути формалізованим або частково формалізованим [19, с. 187-190].

В Україні механізм партисипаторного бюджетування поки не знайшов відображення у жодному державному нормативно-правовому акті, й деякі науковці [4, с. 130] вважають, що це на краще, оскільки не стримує та не обмежує ініціативу на місцях. Проте вже наявний світовий досвід свідчить, що у тих країнах, де принципи і вимога застосування ПБ органами місцевого самоврядування закладені у закони – Перу, Польща, Південна Корея, Швеція та ін., демонструють швидше розповсюдження цієї практики, її вищу результативність, більші обсяги залучення громадськості.

Як вже зазначалося, в Україні впровадження бюджету участі розпочалося з середини 2015 року у містах Полтава, Черкаси й Чернігів у межах реалізації проекту «Партиципаторний бюджет – можливості для підвищення громадської активності і встановлення належного партнерства з органами влади», запровадженого Польсько-Українською фундацією співпраці ПАУСІ. Проект ставив за мету підвищення рівня залучення мешканців цих міст до процесу ухвалення рішень щодо розвитку останніх і поліпшення діалогу між органами місцевого самоврядування та громадськістю шляхом співпраці у розробленні та реалізації партисипаторних бюджетів.

Проект передбачав такі складові: отримання посадовими особами місцевого самоврядування докладної інформації про концепцію бюджетів участі та переваги її запровадження; набуття представниками громадських організацій практичних навичок модерування зустрічей з громадянами та проведення соціальної діагностики партисипаторного бюджетування; вивчення учасниками проекту впродовж навчального візиту до Польщі

досвіду міст, що використовують практику бюджету участі; координація з боку міжсекторальної команди процесу зворотного зв'язку з громадою, аналізу пропозицій, їх пріоритетності, відбору та подання до міської ради; включення до місцевого бюджету обраних мешканцями міст заявок [82].

Реалізація пілотного проекту відбулася досить успішно. Станом на початок 2018 року партисипаторне бюджетування реалізовувалося вже у майже 50 містах України, серед яких і всі обласні центри, крім Херсону, досвід яких можна використати для аналізу особливостей вітчизняного ПБ.

У наукових працях та у нормативних матеріалах щодо бюджету участі містяться дещо різні підходи до структурування цього процесу, проте, на нашу думку, їх можна узагальнити таким чином:

- визначення органом місцевого самоврядування частки коштів місцевого бюджету, що може бути спрямована до бюджету участі;
- формулювання основних напрямів (сфер) використання цих коштів, які найбільш відповідають потребам громади;
- розробка й подання проектних пропозицій;
- аналіз пропозицій, відбір проектів для голосування та розміщення інформації про них у ЗМІ;
- визначення шляхом голосування проектів-переможців, що будуть профінансовані у межах бюджету участі;
- реалізація проектів, моніторинг їх виконання, звітування виконавців та оцінювання результатів.

Для найбільш повного досягнення мети ПБ пряме залучення громадськості може і повинно у тій чи іншій формі мати місце на всіх стадіях, крім першої. Лише саме голосування за відібрані проекти тільки створює ілюзію учасницької демократії [98, с. 14]. За відсутності загальнодержавних актів щодо партисипаторного бюджетування, для запровадження цього процесу на території міста необхідно рішенням міської ради затвердити певний алгоритм дій (*наприклад, Положення або цільову програму*), оскільки саме органи місцевого самоврядування в межах повноважень, визначених законом, приймають рішення, які є обов'язковими до виконання на відповідній території. Інституційні основи реалізації бюджету участі у ряді обласних центрів нашої країни систематизовані, за матеріалами вищезазначених документів, *у табл. 2.3*.

Міськими радами більшості з обласних центрів розроблені достатньо докладні Положення, що стосуються реалізації партисипаторного бюджетування. Лише у містах Луцьк й Черкаси ця діяльність відбувається у рамках цільових програм, причому у Луцьку така програма є річною. Це створює можливість припинення реалізації бюджету участі у випадку закінчення строків відповідних програм. Аналогічні ризики притаманні процесу ПБ у таких містах, як Івано-Франківськ, Миколаїв, Полтава, Рівне, Харків, Хмельницький, Чернівці та ряду інших, де, незважаючи на наявність Положень про бюджет участі, додатково також прийняті програми на певний період часу, в яких, зокрема, закладаються кількісні параметри бюджету.

Таблиця 2.3.

Інституційні основи реалізації бюджету участі у ряді обласних центрів України, станом на середину 2018 року

Місто	**Назва нормативного документу та рік запровадження ПБ**	**Автори проектів**	**Право голосу**	**Уповноважений орган міської ради**	**Назва та склад експертного органу**
Вінниця	Положення про бюджет громадських ініціатив м. Вінниці (2016)	Громадяни від 16 років, які зареєстровані у місті	Мешканці міста, особи, які працюють у місті або володіють нерухомістю	Департамент правової політики та якості	Експертна група: посадовці міської ради (МР), громадськість, депутати, незалежні експерти
Дніпро	Положення про партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Дніпрі (2016)	Громадяни від 18 років, які народилися, проживають, працюють, навчаються у місті	Громадяни та іноземці від 18 років, які проживають, навчаються або працюють у місті	Департамент з питань енергоефективних технологій та ініціатив	Експертна комісія: посадовці МР, депутати та представники громадськості
Івано-Франківськ	Положення про партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Івано-Франківську (2016)	Громадяни від 18 років, які постійно проживають у місті	Мешканці від 18 років, які постійно проживають у місті або приміських селах	Патронатний відділ при міському голові	Експертна група: представники виконавчих органів міської ради
Київ	Положення про громадський бюджет міста Києва (2016)	Громадяни, іноземці або особи без громадянства віком від 16 років	Громадяни, іноземці або особи без громадянства, які зареєстровані у місті	Визначається рішенням ради або РДА	Громадська бюджетна комісія: громадськість; міська та районні робочі групи: посадовці
Луцьк	Програма підтримки ініціатив жителів м. Луцька на … рік (2015)	Громадяни від 18 років, які постійно проживають у місті	Мешканці міста	Департамент економічної політики	Координаційна рада: відповідальні працівники, громадскість, депутати
Львів	Положення про громадський бюджет м. Львова (2016)	Львів'яни, а також особи, які народилися, працюють, навчаються, від 16 років	Львів'яни, а також особи, які народилися, працюють, навчаються у місті, від 16 років	Секретаріат міської ради	Спільне засідання комісій міської ради

Полтава	Положення про партиципаторне бюджетування (бюджет участі) у м. Полтаві (2016)	Жителі, які постійно проживають у межах міста, від 16 років	Жителі, які постійно проживають у межах м. Полтава, від 16 років	КО «Інститут розвитку міста» Полтавської міської ради	Робоча група: посадовці МР, депутати, громадськість
Рівне	Положення про громадський бюджет у місті Рівному (2016)	Громадяни України віком від 14 років	Громадянами від 16 років, які проживають у місті	Відділ інформаційно-аналітичного забезпечення	Координаційний комітет: посадовці МР, депутати, громадськість
Тернопіль	Положення про громадський бюджет (2016)	Громадяни, іноземці або особи без громадянства віком від 16 років	Жителі міста від 16 років, зареєстровані на його території	Щорічно визначається розпорядженням голови	Номінаційний комітет: посадовці МР, депутати
Харків	Положення про громадський бюджет (бюджет участі) міста Харкова (2017)	Громадяни від 16 років, які постійно проживають у місті, ГО	Члени територіальної громади міста	Робоча група	Робоча група: посадовці МР, депутати, представники громадськості, представник Молодіжної ради
Черкаси	Міська цільова програма «Громадський бюджет міста Черкаси на 2015-2019 рр.» (2015)	Громадяни від 18 років, які народилися, проживають, працюють, навчаються у місті	Жителі міста Черкаси	Департамент організаційного забезпечення	Координаційна рада з питань громадського бюджету: посадовці МР, громадськість
Чернівці	Положення про Бюджет ініціатив чернівчан (бюджет участі) (2017)	Фізичні особи, яким виповнилося 14 років, громадські організації	Громадяни від 16 років, які зареєстровані у місті	Відділ інформації та зв'язків з громадськістю	Експертна група: посадовці МР, громадськість, депутати, незалежні експерти
Чернігів	Положення про громадський бюджет (бюджет участі) у місті Чернігові (2015)	Громадяни віком від 16 років	Громадяни віком від 16 років, які зареєстровані у місті	Відділ звернень громадян	Робоча група: посадовці МР, депутати, громадськість

У більшості Положень партисипаторне розглядається як інструмент демократії, процес взаємодії органів місцевого самоврядування з громадськістю, залучення мешканців міст до участі у бюджетному процесі й надання можливості для вільного доступу до інформації, а також забезпечення відкритості та прозорості діяльності міських рад. Одночасно у таких містах, як Суми, Тернопіль, Чернігів бюджет участі (громадський бюджет) трактується обмежено, чисто з фінансової точки зору, як «частина міського бюджету», що зменшує потенціал його впливу на процеси демократизації.

За структурою всі положення є майже аналогічними, побудованими за етапами партисипаторного бюджетування, проте варто відмітити наявність окремого розділу етики у документі Київської міської ради.

Органи місцевого самоврядування у своїх нормативних документах висувають дещо різні вимоги до проектів, що пропонуються мешканцями. Втім, їх можна узагальнити таким чином:

- виконання всіх запланованих завдань повинно відбутись упродовж одного року;
- реалізація проекту має бути у компетенції органів місцевого самоврядування;
- реалізація інвестиційних проектів і проведення ремонтних робіт може відбуватись лише на територіях, якими місто має право розпоряджатися згідно з діючим законодавством;
- проект не повинен суперечити діючим програмам розвитку міста і не дублювати їх;
- кошторис проекту має включати всі розраховані за реальними цінами витрати, враховуючи розробку проектної документації, закупівлю товарів, робіт та послуг тощо;
- проект має бути ґрунтовно опрацьованим й не носити фрагментарного характеру;
- сфера реалізації проекту має бути публічною.

Надзвичайно важливим принципом ПБ є те, що рішення, які приймаються мешканцями під час голосування, є обов‘язковими до виконання органами місцевого самоврядування, за чим здійснюється постійний громадський контроль.

Що стосується визначення кола учасників процесу ПБ з числа членів територіальних громад, то авторами проектів можуть бути, як правило, громадяни України, які зареєстровані й постійно проживають у відповідних населених пунктах, віком від 14/16/18 років (найчастіше згадується вік у 16 років). Утім, найбільш інклюзивними можна вважати бюджети участі тих міст, де таке право надано і іноземцям, і особам без громадянства, а також не лише громадянам України, які проживають у місті, а і тим, хто там народився, працює, навчається або володіє нерухомим майном (Дніпро, Київ, Львів, Тернопіль, Черкаси та ін.).

У двох містах з проаналізованих – Харкові та Чернівцях – право подавати проекти надано і громадським організаціям, що можна оцінити

двояко. З одного боку, вони мають можливість розробляти проекти більш кваліфіковано й якісно, з іншого – можуть лобіювати інтереси лише своїх членів, а не всієї громади.

Щодо участі у голосуванні, то, зазвичай, електоратом вважаються лише мешканці відповідного міста, починаючи з віку 16/18 років. Виключення станов-лять Вінниця, Дніпро та Львів, де право голосувати за проекти місцевого розвитку надано і особам, які працюють, навчаються або навіть просто володіють нерухомим майном у місті, що, на нашу думку, дещо не відповідає сутності партисипаторного бюджетування. Якщо говорити про кількісні параметри голосування, то найчастіше застосовується схема: одна людина – один голос за проект або по одному голосу за малий та великий проекти. Максимальну кількість голосів голосуючий може віддати у Луцьку (3 голоси за різні проекти), Києві (5 голосів) та Рівне (3 голоси за малі проекти й 3 – за великі).

До організаційної структури реалізації бюджету участі відносяться відповідальний структурний підрозділ міської ради, який виконує технічну роботу зі збирання пропозицій та координує проведення їх змістовного аналізу, а також консультативно-дорадчий колегіальний орган, який ухвалює остаточне рішення щодо включення проектів до списку для голосування. За результатами аналізу спостерігається значне різноманіття задіяних підрозділів міських рад, для яких ця діяльність не завжди пов’язана з основною роботою. Нестандартне рішення прийняла Полтавська міська рада, яка передала ці функції Комунальній організації «Інститут розвитку міста».

Утворені в обласних центрах колегіальні органи мають різну назву (експертна або робоча група, координаційна рада, громадська бюджетна комісія тощо), але більш важливим є порядок визначення їх складу. У більшості міст вони формуються з відповідальних працівників місцевих рад, депутатів рад й представників громадськості, як правило, у рівних пропорціях за кількістю членів, що є достатньо демократичним підходом. У ряді випадків передбачається можливість залучення незалежних експертів. У Харкові окремо передбачена участь представника Молодіжного центра при міському голові, що свідчить про намагання активніше залучати до бюджету участі молоде покоління.

Кількісні параметри реалізації бюджету участі за 2017 рік у визначених містах подані *у табл. 2. 4*, складеній за матеріалами, насамперед, інтернет-платформи «Громадянський проект» [10] та сайтів міських рад.

Найбільш демократично і прозоро громадські ради формуються у Києві й Харкові, де їх склад визначається за результатами інтернет-голосування. Водночас, в Івано-Франківську експертна група складається лише з представників виконавчих органів міської ради, у Тернополі до номінаційного комітету входять посадовці та депутати міської ради, у Львові рішення приймаються на спільному засіданні комісій міської ради.

Таблиця 2.4

Кількісні параметри реалізації бюджету участі у ряді обласних центрів України за 2017 рік

Місто	Обсяг бюджету участі	Вартісні параметри проектів	Кількість осіб, які проголосували	Кількість проектів (подано/ прийнято)
Вінниця	7 млн. грн. (1% загального фонду)	Малі: до 200 тис. грн., великі: 200 тис. грн. – 1 млн. грн.	11,0 тис.	74/13
Дніпро	16 млн. грн. (0,5% бюджету)	Малі: до 200 тис. грн., великі: 200 тис. грн. – 1 млн. грн.	37,5 тис.	294/64
Івано-Франківськ	1,5 млн. грн. (щорічно визначається радою)	Малі – до 50 тис. грн., великі: до 200 тис. грн.	…	52/33
Київ	150 млн. грн. (щорічно визначається радою)	Від 50 тис. грн. до 3 млн. грн.	131,0 тис.	809/141
Луцьк	500 тис. грн.	Не більше 50,0 тис. грн. + 10% співфінансування	1,6 тис.	20/10
Львів	16 млн. грн. (не менше 1% бюджету розвитку)	Малі: 50 тис. - 500 тис. грн., великі: 500 тис. - 3 млн. грн.	72,0 тис.	294/38
Полтава	1,5 млн. грн. (0,1% бюджету)	Малі: до 100 тис. грн., великі: 100 тис. грн. – 500 тис. грн.	6,7 тис.	161/12
Рівне	10 млн. грн.	Малі: до 250 тис. грн., великі – до 1,5 млн. грн.	5,3 тис.	86/24
Тернопіль	5 млн. грн. (до 1% загального фонду)	Малі: 1000 грн. – 300 тис. грн., великі: 300 тис. грн. – 1 млн. грн.	5,5 тис.	71/19
Харків	50 млн. грн. (щорічно визначається радою)	Не більше 1 млн. грн.	У 2017 р. голосування ще не було	
Черкаси	10 млн. грн.	Малі: 30 тис. - 300 тис. грн., великі: 300 тис. – 2 млн. грн.	21,4 тис.	141/11
Чернівці	14 млн. грн. (до 1% загального фонду)	Малі: до 300 тис. грн., великі: 300 тис. грн. – 1 млн. грн.	15,2 тис.	76/27
Чернігів	10 млн. грн. (1% загального фонду)	Малі: до 300 тис. грн., великі: 300 тис. грн. – 1,5 млн. грн.	16,6 тис.	100/19

Цікавим є питання щодо джерел коштів для бюджету участі. Вітчизняний досвід повністю базується на використанні лише частини коштів місцевих бюджетів (всіх доходів бюджету без міжбюджетних трансфертів, доходів загального фонду або бюджету розвитку спеціального фонду), у той час як світова практика надає і інші варіанти вирішення цього питання: спеціально сформовані кошти, наприклад, за рахунок введення нового або збільшення існуючого податку; кошти інвестиційних донорів; кошти

міжнародних фондів, зокрема, МВФ або спеціальних фондів ЄС.

У міських радах спостерігаються різні підходи до визначення розміру коштів, що спрямовуються на партисипаторне бюджетування. Найчастіше – це встановлення певного відсотка від обсягу бюджету (найменша частка - 0,1% - у Полтаві), одночасно деякі ради виділяють фіксовану суму коштів (Луцьк, Рівне, Черкаси) або щорічно ухвалюють відповідне рішення (Івано-Франківськ, Київ, Харків). Думається, що визначення саме відсотка від бюджетних коштів є більш доцільним, оскільки дозволяє фінансовій основі ПБ зростати разом зі збільшенням місцевих бюджетів, не залишаючи місця волюнтаризму. Крім того, це більш відповідає світовому досвіду, хоча там частка коштів, що витрачається за рішенням громадян, доходить до 30% бюджету.

Як правило, проекти, які можуть подавати мешканці міст, поділяються за обсягом фінансування на малі і великі, одночасно, у загальному обсязі бюджету участі встановлюються певні квоти для проектів різних видів (наприклад, 50/50 або 60/40). При цьому не простежується залежності між сумою коштів, що виділяється на ПБ, й критеріями величини проектів. Напрями реалізації проектів, зазвичай, більш-менш деталізовано встановлюються у Положеннях або Програмах, або можуть щорічно визначатися міською радою (як у Києві). Проте у жодному документі не передбачено громадського обговорення найбільш актуальних напрямів на певний рік, що виключає мешканців з другого етапу партисипаторного бюджетування.

Щодо активності громадян у процесі подання проектів та у голосуванні, то, у цілому, показники участі кореспондуються з чисельністю населення обласних центрів. Утім, можна побачити і певні невідповідності, які свідчать про потенційні можливості міських рад покращити свою роботу. Так, при однаковій кількості поданих проектів Львів продемонстрував майже удвічі вищу активність мешканців при голосуванні за них, ніж Дніпро. Міста Полтава, Рівне, Тернопіль показали практично втричі меншу участь громадян у голосуванні, ніж приблизно однакові з ними за чисельністю населення Черкаси, Чернівці, Чернігів. Луцьк, будучи одним з першопрохідників запровадження бюджету участі в Україні, і досі має слабку інституційну базу його розвитку (*див. табл. 2. 4*), найменший обсяг бюджету і найнижчу участь громадян. Це говорить про те, що органи місцевого самоврядування далеко не у повній мірі використовують у своїй діяльності вже добре апробовані інструменти демократизації публічного управління.

Підводячи підсумки, слід зазначити, що партисипаторне бюджетування виступає новим форматом суспільної взаємодії, за якої учасниками бюджетного процесу є не лише «класичні» суб’єкти, а й мешканці територіальної громади, які отримують можливість висловити власні погляди щодо прийняття фінансових рішень, важливих для місцевого розвитку. Позитивні наслідки запровадження бюджету участі можна узагальнити таким чином:

- посилення громадянського суспільства, зростання залучення громадян у публічне обговорення проблем місцевого розвитку, формування

нових форм партнерських відносин між громадянами та органами місцевого самоврядування;

- покращення прозорості діяльності органів місцевого самоврядування через забезпечення додаткового нагляду й контролю;

- збільшення відповідальності й респонсивності органів місцевого самоврядування, формування навичок співпраці з громадою у досягненні спільних інтересів;

- покращення соціальних результатів через удосконалене управління, виховання більш відповідальних і обізнаних громадян, а також шляхом реалізації проектів, що зосереджуються на потребах громади.

Конкретизуючи останнє положення, Фундація ПАУСІ зазначає, що бюджет участі є чудовим навчальним інструментом з питань місцевого самовря-дування: мешканці вивчають механізми формування та використання місцевого бюджету, навчаються приймати рішення стосовно вибору пріоритетів витрачання бюджетних коштів, враховуючи перспективи розвитку певної місцевості. Це не лише інструмент, який можна застосувати в будь-яких обставинах, а й елемент філософії конкретної спільноти, тобто сукупності влади і мешканців однієї територіальної громади, що співпрацюють між собою заради свого розвитку [82].

Розвиток практики партисипаторного бюджетування на даний час пов'яза-ний із залученням у цей процес інших рівнів публічного управління. Так, бюджет участі на національному рівні почала впроваджувати Португалія, але поки що відсутні оцінки результатів такого експерименту. Перший в Україні, та навіть у Європі, досвід реалізації ПБ на регіональному рівні у 2017 році надала Полтавщина. Річний обсяг коштів з обласного бюджету, що передбачається на фінансування проектів-переможців, визначається обласною програмою «Бюджет участі Полтавської області на 2017–2020 роки». Активно включаються у цей процес і ОТГ, оскільки згідно з нормами Бюджетного кодексу України вони наділені такими ж бюджетними повноваженнями, як і міста обласного значення.

2. 9. Сучасні тенденції контролінгу в системі органів державної виконавчої влади та місцевого самоврядування

На сьогодні система публічного управління в Україні характеризується наявністю змін в організації роботи та організаційних зв’язках між органами державної виконавчої влади та органами місцевого самоврядування. Процеси реформування системи місцевого самоврядування, що отримали назву «децентралізація», дають підстави до впровадження нових підходів та технологій в управлінні щодо вирішення питань місцевого значення та забезпечення розвитку територій з урахуванням довгострокових перспектив. Одним з таких підходів у практиці управління може стати контролінг. Система контролінгу – це принципово нова концепція розгляду системи управління у

статиці та динаміці, через особливості збору та обробки інформації, яка і забезпечує управлінський процес.

На даний час контролінг отримав основи для свого впровадження здебільшого в менеджменті, тобто в роботі підприємств, і у цьому ракурсі його можна визначити «як обліково-аналітичну систему, що реалізує синтез елементів обліку, контролю, планування, яка забезпечує як оперативне, так і стратегічне управління процесом досягнення цілей і результатів діяльності підприємства» [86]. Зовсім по-іншому визначає контролінг І. Г Брітченко, який зазначає, що «контролінг – це напрямок економічної роботи на підприємстві, пов'язаний з моніторингом його фінансово-економічної діяльності та з систематичним наданням керівництву інформації необхідної для прийняття своєчасних тактичних і стратегічних управлінських рішень. Основна мета контролінгу – орієнтація управлінського процесу на досягнення цілей, що стоять перед підприємством» [2, с. 11].

Тому у своїх дослідженнях Л. М. Пісьмаченко вказує на різне розуміння контролінгу науковцями: «Нині існує неоднозначність трактувань, які характеризують внутрішній зміст цього поняття, наприклад: «управлінський облік», «внутрішньогосподарський облік». Наразі в розвинених зарубіжних країнах контролінг тісно пов'язаний з менеджментом та більш орієнтований на вимоги управління» [38].

Здійснюючи наукові пошуки впровадження контролінгу у сфері публічного управління Л. М. Пісьмаченко все ж виходить з його розуміння з точки зору менеджменту, на противагу визначенню, яке приводить Й. М. Петрович, і яке можна вважати більш універсальним – «контролінг визначається як орієнтована на досягнення цілей інтегрована система інформаційно-аналі-тичної й методичної підтримки керівників у процесі планування, контролю, аналізу й прийняття управлінських рішень у всіх функціональних сферах діяльності *підприємства*» [37, с. 129-137]. Якщо в даній дефініції не враховувати направленість на діяльність підприємства, то таке розуміння контролінгу може бути цілком віднесене і до органів державної виконавчої влади і органів місцевого самоврядування. Однак у всіх дослідників можна виокремити спільні складові цього поняття та дати таке коротке визначення контролінгу – це *впровадження систем планування, контролю (й аналізу) діяльності на основі збору та обробки направленої на цілі організації інформації*. Таке визначення зміщує акценти не стільки на поєднання основних функцій управління, скільки на їх впровадження та єдності щодо досягнення мети.

Однак, навіть встановлення такого більш чіткого визначення контролінгу не знімає усіх протиріч у розумінні його сутності, оскільки при подальшому дослідженні виявляється, що значна частина науковців до функцій контролінгу відносять облік, планування, контроль і регулювання, функцію інформаційно-аналітичного забезпечення та інші функції. Тобто, функціями контролінгу у більшості авторів зазначаються основні функції управління, та такі, які не належать до жодного з видів функцій менеджменту, а

характеризують управлінський процес у цілому. Зокрема, Л. М. Пісьмаченко називає такі функції контролінгу як «планова, облікова управлінська, аналітична, контрольна, прийняття рішення, координація діяльності, інформаційна» [38, с. 16]. Тому слід наголосити, що послідовність реалізації основних функцій управління утворюють управлінський цикл (*рис. 2.1*).

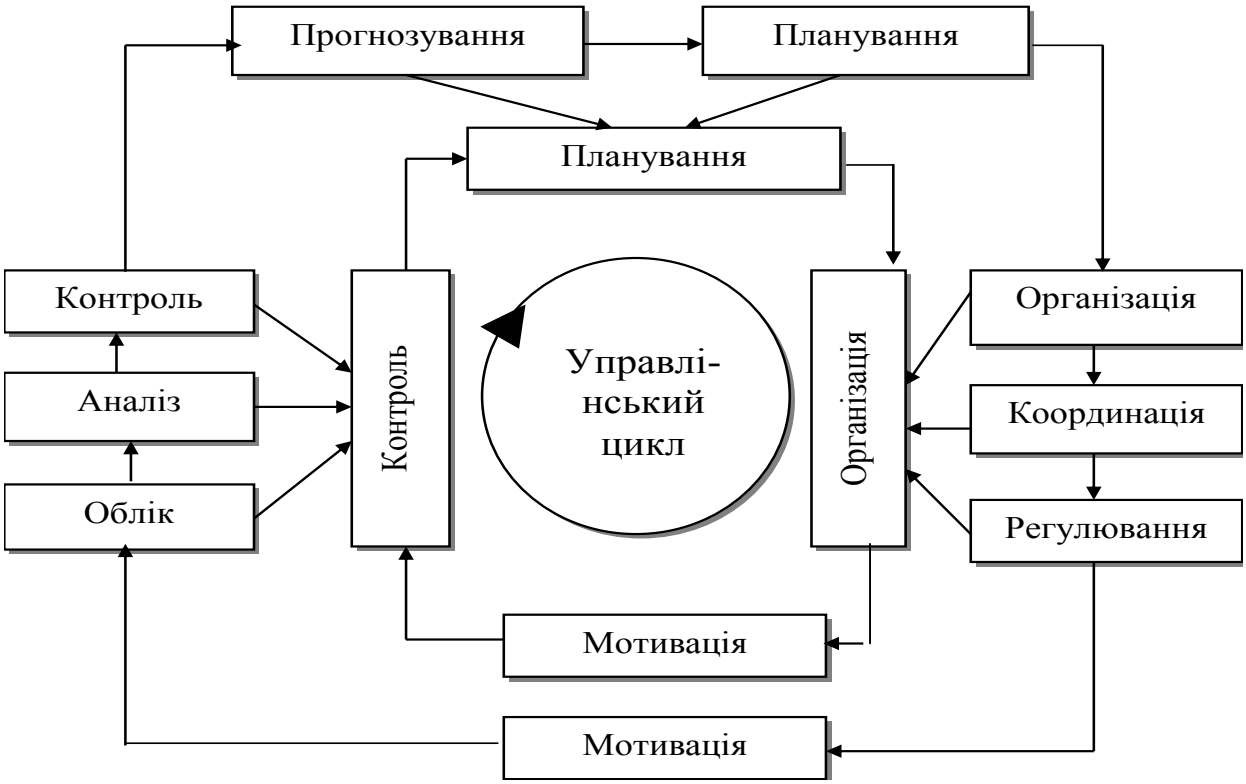

Рис. 2.1. Управлінський цикл за скороченим та поширеним складами основних (загальних) функцій управління [75, с. 57].

Порушення порядку чи не виконання хоча б однієї з цих функцій веде до втрати управління в організації. Таким чином можна стверджувати, що контролінг є органічним поєднанням та зв'язком між функцією планування і контролю. Тобто його можна розглядати в контексті реалізації *принципу випереджуючого управління,* що «знаходить своє відображення під час реалізації функції контролю у виді орієнтації контролю на майбутнє. Останній полягає у тому, що, чим більше система контролю використовує *інформацію, орієнтовану на майбутнє*, а не на простий зворотний зв'язок, тим більше вона має можливостей попередити відхилення від запланованих цілей. Цей принцип спрямований на гарантування досягнення цілей управління шляхом своєчасного коригування планів» [81].

Цей принцип спрямований на гарантування досягнення цілей управління шляхом своєчасного коригування планів». [81]. Тобто «поняття «контролінг» і «контроль» відмінні за своєю сутністю й різновекторні за своїм значенням. Адже контролінг являє собою специфічний інструмент управління, орієнтований в майбутнє, тоді як контроль має ретроспективний характер та

направлений в минуле, на виявлення помилок» [38].

Таким чином поєднання двох основних функцій управління має бути таким, щоб воно було орієнтоване на дотримання цілей організації, які конкретизуються в плануванні, а значить у виробленні системи показників, які в свою чергу є основою процесу контролю (*рис 2.2*).

Рис. 2.2. Процес контролю [81]

Саме дотримання усіх етапів процесу контролю може бути проявом здійснення контролінгу та забезпечити його ефективність. Щоб контроль був ефективним, він має чітко узгоджуватися з плануванням. Одним з найбільш відомих методів управління, покликаних тісно координувати планування та контроль, є метод управління за цілями, який досліджував американський учений Е. Рай: (*management by objectives – MBO*). Цей метод полягає у поєднанні чотирьох «взаємопов'язаних етапів:

- розробки чітких формулювань цілей;
- формування реалістичних планів їх досягнення;
- систематичного відстежування та оцінювання результатів управління;
- прийняття коригуючих заходів для досягнення запланованих результатів (стандартів).

Незважаючи на простоту та ясність цього методу, його реалізація в соціальних системах стикається з великими труднощами» [81].

Виходячи з такого розуміння контролінгу можна проаналізувати можливість його застосування в органах публічної влади. «Контролінг для органів державної влади та органів місцевого самоврядування – це достатньо новий інструментарій, який ще тільки впроваджується в практику державного управління» [22].

У першу чергу контролінг в органах влади має бути спрямований на єдність поточних (оперативних) дій і стратегічних рішень. Тому і використання бюджетних коштів повинно бути у першу чергу направлене на вирішення

стратегічних завдань, що стануть підґрунтям для подальшого розвитку територій, а не менеджменту у забюрократизованій установі. Крім того контролінг має бути інструментарієм у прийнятті ефективних (*економічно обґрунтованих*) рішень. Саме ця направленість і розкриває новий зміст таких традиційних функцій управління, як планування, контроль, інформаційне забезпечення, які утворюють ядро контролінгу як концепції управління.

Впровадження контролінгу в органах публічної влади викликано переосмисленням ролі та значення їх діяльності для подальшого розвитку як окремих територій так і держави у цілому. До цього часу управління пов'язувалося, в основному, з вирішенням поточних справ, забезпеченням надання та обробки інформації, яка ніяк не узгоджувалася з цілями діяльності установ. То в умовах здійснення загальнодержавних реформ мають змінитися і цілі функціонування органів влади з їх орієнтацією на впровадження нової ідеології публічного управління як діяльності з надання управлінських послуг та забезпечення законних прав і інтересів громадян. Впровадження контролінгу в органах влади має вирішити основні суперечності у їх функціонуванні, а саме:

«– невідповідність структури і функцій;

– відсутність узгодженого планування у підрозділах органів влади;

– невизначеність критеріїв оцінювання діяльності органу;

– дублювання функцій у підрозділах;

– пріоритетність завдань вищестоящих інстанцій порівняно з завданнями розвитку територій;

– неузгодженість потоків проходження і обсягів інформації з метою отримання релевантної інформації» [79, с. 40-44].

Таким чином контролінг може існувати як інструментарій в органах влади виходячи з сучасних тенденцій переосмислення ролі органів публічного управління, зміни системи їх діяльності. Побудова будь-якої системи повинна виходити із аналізу функцій, які буде виконувати кожен з її елементів. Для системи управління вимога розподілу функцій повинна узгоджуватися також з законами управління, зокрема законом пропорційності суб'єкта і об'єкта управління, тобто вони повинні бути співвідносні, щоб суб'єкт міг планувати, а в результаті контролювати зміни в об'єкті управління на підставі прийнятих рішень. Спробуємо здійснити первинний аналіз функцій, що виконують на сьогодні органи влади на окремих типових прикладах та співвідносність керованої і керуючої підсистем управління.

У процесі реформування публічних органів влади для них повинні бути проаналізовані функції усіх підрозділів, і якщо вони є такими, що не направлені на конкретний результат, то повинні бути відкинуті за непотрібністю, або реформовані відповідно до тих обсягів повноважень, які повинні здійснювати органи влади у контексті надання управлінських послуг.

Як приклад проаналізуємо завдання (функції) одного з підрозділів, що знаходиться в Рекомендаційному переліку структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської держадміністрації, а саме

агропромислового розвитку [42, 55] вказує, що значна кількість завдань, які визначені п. 4 Положення про Департамент носять координаційний характер та функції надання методичної допомоги, що відносяться до внутрішньо організаційних функцій та мають чітко виражені ознаки дублювання завдань з іншими підрозділами ОДА, а саме з департаментами фінансів та економіки. Переважна ж більшість завдань мають вид декларацій про наміри без можливості встановити конкретні терміни, обсяги роботи, і при цьому вони не відносяться до сфери управлінських послуг. У безпосередньому підпорядкуванні департаменту знаходиться лише одне державне підприємство, керівництво діяльністю якого здійснюється його адміністрацією. Тому завдання підрозділу потрібно переглядати з метою їх конкретизації та можливості прогнозування конкретного результату діяльності. Аналогічний висновок також стосується повноважень Департаменту житлово-комунального господарства та розвитку інфраструктури [43] та ще ряду структурних підрозділів, які не мають у своєму безпосередньому підпорядкуванні організацій, підприємств, установ, або їх кількість є малою. Діяльність таких підрозділів зводиться переважно лише до збору і опрацювання інформації.

Оброблена інформація передається на вищий ієрархічний рівень, або в межах установи, або по відомчому підпорядкуванню, тобто відповідному органу центральної виконавчої влади. Система управління визначається саме тим, що вона отримує інформацію для прийняття управлінського рішення, і така інформація повинна бути релевантною, тобто достатньою для оптимізації управлінських процесів, направлених на досягнення мети системи. Однак контроль за діяльністю структурного підрозділу у формі звітності не завжди передбачає прийняття рішення на основі поданої інформації, і яке може безпосередньо впливати на процеси, що відбуваються на тій чи іншій території. Зміна існуючого стану можлива при впровадженні інструментарію контролінгу в органи публічного управління, який за своєю сутністю направлений на запланований результат.

На жаль і на сьогодні ще поширена практика, коли діяльність органу влади, а особливо його структурного підрозділу, оцінюється за тим, настільки вчасно прозвітовано (*реалізація функції контролю*) про виконання того чи іншого документа, подано необхідну інформацію за вимогою. Тому підрозділи, які не мають у своєму безпосередньому підпорядкуванні організацій, установ підприємств, мають переваги щодо вчасного звітування, а, відповідно, щодо більш високої оцінки діяльності. Такі підходи в оцінюванні є основою бюрократичної системи і вони можуть бути прийнятними для структурних підрозділів за умови, що кожна функція направлена на досягнення мети системи. Якщо ж первинним у діяльності стає не результат, а процес, то відповідно до теорії систем цей підхід має назву «гра», що є недопустимим у державному управлінні [79, с. 40-44].

Як висновок щодо вищесказаного можна стверджувати, що першочерговим завданням у реформуванні системи публічних органів влади має стати декомпозиція мети функціонування, яка направлена на досягнення

конкретних результатів, на забезпечення потреб населення. Одним з методів досягнення цих завдань може бути саме контролінг, оскільки навіть первинний аналіз указує на невідповідності у плануванні і контролі органів публічної влади. Щодо планування, то слід зазначити, що різні види планування здійснюються усіма державними та самоврядними інституціями, виходячи з програм соціально-економічного розвитку та галузевих програм. Однак і принципи такого планування – від вищестоящого органу до нижчестоящого, і практика його здійснення не відповідають теорії управління. Як правило планування здійснюється при розробці та затвердженні різного роду галузевих та комплексних програм на усіх управлінських рівнях та затвердженні законів про бюджет і програм соціально-економічного розвитку. Однак єдиного органу, або навіть координаційного центру планування у державі не існує. Кожен орган влади на центральному рівні виконує покладені на нього завдання без узгодження перспектив розвитку територій.

Таким чином впровадження контролінгу в діяльність органів влади дасть можливість здійснити правильну та своєчасну оцінку фактичної реалізації виконання запланованих завдань, а підготовка інформації буде направлена на прийняття ефективних управлінських рішень. Перш за все, оцінка, як кінцевий етап контролю, має бути направлена на досягнення планів розвитку територій, в чому і полягає сучасне реформування системи місцевого самоврядування. Тому з точки зору комплексного підходу до управління, контролінг виступає як певний набір інструментів. Використовуючи основні показники розвитку територій, кожний окремий інструмент має вплинути на ефективність управління, сприяти підвищенню рівня життя населення як кінцевої мети, тобто досягнення встановлених (планових) цілей.

Література до розділу ІІ

1. Ботанов О. В. Функції територіальних громад як суб’єктів місцевого самоврядування в Україні. Дисертація на здобуття вченого ступеня кандидата юридичних наук.- К., 2000.-174 с.
2. Брітченко І. Г. Контролінг: навч. посіб. / І. Г. Брітченко, А. О. Князе-вич. – Рівне: Волинські обереги, 2015. – 280 с. С 11.
3. Бучин М. А. Ресурси виборчої кампанії та особливості їх використання в Україні [монографія], Національний ун-т «Львівська політехніка», Львів, Україна, ЛІСВ, 2009, 231 с.
4. Васильєва Н. В. Залучення громадськості в українських містах (на прикладі бюджету участі) / Н. В. Васильєва // Публічне урядування. - 2016. - № 4.- С. 125-133.
5. Ворона П. В. Теоретико-методологічні засади організації місцевого самоврядування в Україні: дис. … д-ра наук з держ. упр.: 25.00.04 / Ворона П.В. – Київ. 2013.- 469 с.
6. Врублевський О. С. «Співробітництво територіальних громад» (Бібліотечка місцевого самоврядування) / Олександр Врублевський. - К.: ІКЦ

«Легальний статус», 2014. – 56 с

7. Гаман Т. В. Компетентність і спроможність управлінських кадрів – основа впровадження принципів ефективного врядування / Т. В. Гаман // Матеріали V всеукраїнської заочної науково-практичної конференції «Становлення та розвиток місцевого самоврядування в Україні» (ХУУП, м. Хмельницький, 7 грудня 2016). – 111 с.

8. Гаман Т. В. Розвиток громадянських компетентностей: з досвіду Хмельницького центру перепідготовки та підвищення кваліфікації / Т. В. Гаман // Актуальні питання формування та розвитку громадянських компетентностей в Україні: матеріали Всеукраїнської науково-практичної конференції за міжна-родною участю (Київ, 17–18 березня 2016 р.) / за заг. ред. Ю.В. Ковбасюка, Н.Г. Протасової, Ю.О. Молчанової.– К.: НАДУ, 2016. – 288 с.

9. Грабовська С. Л., Скочиляс Л. С. Адміністративний ресурс у виборчій кампанії та способи його нейтралізації, Львів, Україна, ЦПД, 2005, 160 с.

10. Громадський проект: веб-платформа бюджету участі [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://pb.org.ua.

11. Державна політика, законодавчі напрацювання, проміжні результати першого етапу децентралізації влади в Україні // Децентралізація дає можливості. [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://decentralization.gov.ua/about.

12. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні: Підручник для студентів вищих навчальних закладів / За ред. С. Г. Серьогіної. – Х.: Право, 2005. – 256 с.

13. Деякі питання реформування системи професійного навчання державних службовців посадових осіб місцевого самоврядування: Постанова КМУ від 27. Вересня 2016 № 674 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://land.gov.ua/info/postanova-kabinetu-ministriv-ukrainy-vid-27-veresnia-2016-r-674-deiaki-pytannia-reformuvannia-systemy-profesiinoho-navchannia-derzhavnykh-sluzhbovtsiv-i-posadovykh-osib-mistsevoho-samovriaduvanni.

14. Дзюпин М. Староста в українському селі – перші кроки. Аналітична записка//Асоціація сприяння самоорганізації населення. URL: http://samoorg. com.ua/ blog/2016/02/16/13809/.

15. Досвід Полтавщини із впровадження Закону України «Про співробітництво територіальних громад» або механізм міжмуніципальної співпраці як рушійна сила реформи децентралізації / [Електронний ресурс] // Новини Полтавщини. 3.04.2017. Режим доступу: http://np.pl.ua/2017/04/dosvid-poltavschyny-iz-vprovadzhennya-zakonu-ukrajiny-pro-spivrobitnytstvo-terytorialnyh-hromad-abo-mehanizm-mizhmunitsypalnoji-spivpratsi-yak-rushijna-syla-reformy-detsentralizatsiji/.

16. Європейська Хартія місцевого самоврядування [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://te.zavantag.com/docs /7370/index-36956.html.

17. Інститут старост в об’єднаних громадах: обрання та місце у системі управління / О. Колесников, О. Калашнікова, М. Дзюпин. К. 2016. 36 с.

18. Іщейкін К. Є. Передумови та досвід впровадження бюджету участі

в Німеччині / К. Є. Іщейкін // Політикус. – 2017. –Вип. 4. - С. 37-39.

19. Іщейкін К. Є. Політико-правові засади бюджету участі в системі демократичних практик: світовий досвід і Україна: монографія / К. Є. Іщейкін. - Київ : Вид-во «Юридична думка», 2018. – 404 с.

20. Карпінський Ю. Про проблеми сучасного стану адміністративно-територіального устрою України [електронний ресурс] / Ю. Карпінський. – Режим доступу: l.lekciya.com.ua/ekonomika/14143/index.html.

21. Кириленко О. Перспективи запровадження бюджету участі в Україні на основі зарубіжного досвіду / О. Кириленко, І. Чайковська // Вісник ТНЕУ. = 2015. - № 2. – С.88-100.

22. Коваленко Я. М. Контролінг в діяльності органів державної влади: вітчизняний та зарубіжний досвід / Я. М. Коваленко // Інвестиції: практика та досвід. – 2012. – № 18. – С. 85-87.

23. Козарезенко Л. В. Бюджет участі в системі державного фінансового регулювання розвитку людського потенціалу / Л. В. Козарезенко // Економічний вісник університету. – 2016. - № 28/1. – С. 180-188.

24. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96-ВР, Відомості Верховної Ради України (ВВР), Україна, 1996, № 30, 141 с.

25. Кузнецов С. В. Децентрализация общества как объективная необхо-димость разавития демократического общества // Взаимодействие уровней власти в условиях федерации (Опыт Росси и Германии) Ростов – на – Дону. 2002., С. 68.

26. Маклюэн Г. М. Понимание Медиа: Внешние расширения человека. – Перевод с английского: В. Г. Николаев. – М., 2003.

27. Малиновський В. Я. Державне управління: навчальний посібник. К. 2009, 608 с.

28. Мінрегіонбуд. Співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivro-bitnytstvo.

29. Місцеве самоврядування та децентралізація. Законодавство (навчальний модуль) / Анатолій Ткачук. К.: ІКЦ «Легальний статус». 2016. – 80 с.

30. Місцевий та регіональний розвиток в Україні. Досвід Полтавщини. За редакцією С. Максименка. – К., 2001.- 54 – 56 с.

31. Моніторинг процесу децентралізації станом на жовтень 2017 року, Україна, [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://decentralization.gov.ua/monitoring 2017_10_ua#main-info.

32. Напрями активізації участі громадськості у місцевому самоврядуванні в містах України: Аналітична записка [Електронний ресурс] / Національний інститут стратегічних досліджень. - Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/ articles/1809/.

33. Неф Р. Да здравствует нонцентризм. [Електронний ресурс] – Режим доступу: www.liberal.ru.

34. Ніколаєнко Н. О. «Адміністративний ресурс як деструктивна

політична технологія та відповідальність за його застосування», Наукові праці: наук.-метод. Журнал, Вип. 118 (Т. 131), Миколаїв, Україна, Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2010, С. 112-116, (Серія «Політологія»).

35. Ніколаєнко Н. О. «Причини виникнення та використання адміністративного ресурсу в Україні», Гілея (науковий вісник): зб. наук. праць, Гол. ред. В. М. Вашкевич, Вип. 35, Київ, Україна, ВІР УАН, 2010, С. 395-401.

36. Об'єднання громад: від ініціативи до ефективної діяльності / Упорядник: Богдан Зелений. Львів. 2016, 288 с.

37. Петрович Й. М. Еволюція контролінгу в сучасній теорії та практиці управління вітчизняними підприємствами / Й. М. Петрович; Я. В. Панас // Маркетинг і менеджмент інновацій. – 2013. – № 1. – С. 129-137.

38. Пісьмаченко Л. М. Контролінг в органах державної влади й органах місцевого самоврядування: Навч. посіб. – К.: Вид-во НАДУ, 2008. – 81 с.

39. План дій старости: 8 кроків успішного старту". Режим доступу: https://www.prostir.ua/wp-content/uploads/2017/06/%.

40. Планування міжмуніципальної системи інтегрованого поводження з твердими побутовими відходами [методичний посібник] / [А. М. Артов, В. Є. Сороковський] ; за заг. ред. В. Є. Сороковського ; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні» DESPRO. – К., 2016. – 103 с.

41. Побережний Є. Вибори – 2002 і роль адмінресурсу. Перші уроки / Контекст, 2002, №13, Україна, [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/ukrainian/contex.html.

42. Положення про Департамент агропромислового розвитку Харківської обласної державної адміністрації / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.kharkivoda.gov.ua/uk/article/view/id/87.

43. Положення про Департамент житлово-комунального господарства та розвитку інфраструктури Харківської обласної державної адміністрації / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://old.kharkivoda.gov.ua/uk/article/view/id/102/.

44. Постанова Верховної ради України: «Про затвердження Положення про загальні збори громадян за місцем проживання в Україні». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3748-12.

45. Практичні рекомендації з питань формування спроможних територіальних громад/ авт. кол.: С. М. Серьогін, О. М. Кужман, Є. І. Бородін, Ю. П. Шаров (та ін.). Д.: ДРІДУ НАДУ. 2016. Вип.4. 64 с. (Сер. «Бібліотека реформування місцевого самоврядування»).

46. Принципи трансформації адміністративно-територіального устрою України [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http: //pravo.studio/derjavi-prava-istoriya/printsipi-transformatsiji-administrativno-72122.html.

47. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 10.07.2010 року № 2487-VI. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2487-17.

48. Про вибори депутатів і голів сільських, селищних, районних,

міських, районних у містах, обласних Рад : Закон України від 24.02.1994 р. № 3996 - XII // ВВР. - 1994. - № 8. - Ст. 38.

49. Про вибори депутатів місцевих рад та сільських, селищних, міських голів: Закон України від 14.01.1998 року № 14/98-ВР. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/ 14/98-вр.

50. Про внесення змін у Закон України «Про систему оподаткування»: Закон України № 77/97-ВР від 18 лютого 1997 р [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/77/97-%D0%B2%D1%80.

51. Про державну владу та місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 18 травня 1995 року.- № 299/95 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/723/95.

52. Про добровільне об`єднання територіальних громад: Закон України від 5 лютого 2015 року №1577-VIII; за станом на 16 квітні 2017 р., Офіц. сайт Верх. Ради України, Україна, [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/157-19.

53. Про загальні засади місцевого самоврядування і місцевого господарства в СРСР: Закон СРСР від 09.04.1990 року № 1417-I [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/v 1417400-90.

54. Про запобігання корупції: Закон України [Електронний ресурс] Режим доступу: https://zakon.help/law/1700-VII/edition03.08.2017/page1.

55. Про затвердження рекомендаційних переліків структурних підрозділів обласної, Київської та Севастопольської міської, районної, районної в мм. Києві та Севастополі місцевих державних адміністрацій. Постанова КМУ від 18 квітня 2012 р. № 606 / [Електронний ресурс]. – Режим доступу: zakon2.rada.gov.ua/laws /show/606-2012-п.

56. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року №280/97-ВР; за станом на 14 травня 2013 р., Офіц. сайт Верх. Ради України, Україна, [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon3.rada. gov.ua/laws/show/280/97.

57. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 №595-VIII. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19.

58. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве самоврядування: Закон УРСР від 06.12.1990 року № 533-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T053300.html.

59. Про місцеві ради народних депутатів, місцеве і регіональне самоврядування: Закон України від 26 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 28. – Ст. 387.

60. Про нотаріат: Закон України від 02.09.93 р. № 3425- XI. [Електронний ресурс] Режим доступу: ttp://zakon.rada.gov.ua/laws/show/3425-12.

61. Про Представника Президента України: Закон України від 5 березня 1992 р. // Відомості Верховної Ради України. – 1992. – № 23. – Ст. 387.

62. Про реєстрацію актів цивільного стану: Закон України від 01.07.10 р. № 2398-VI [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ukr-kodeksy.com/

pro_ derzhavnu_ reyestratsiyu_aktiv_tsivilnogo_stanu.htm.

63. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України : прийнятий 7 черв. 2001 р. // Відом. Верхов. Ради України. – 2001. – № 33. – Ст. 175.

64. Про співробітництво територіальних громад: Закон України від 17 червня 2014 року №1508-VII; за станом на 17 червня 2014 р., Офіц. сайт Верх. Ради України, Україна, [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/ 1508-18.

65. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

66. Про схвалення Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні. Розпорядження КМУ від 1 квітня 2014 р. № 333-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon. rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80.

67. Про формування місцевих органів влади і самоврядування : Закон України від 03.02.1994 року № 3917-XII [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3917-12.

68. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток: моногра-фія /за заг. ред. А. В. Толстоухова, Н. Р. Нижник, Н. Т. Гончарук. Д. 2010. – 400 с.

69. Радченко О. Влада і вибори: інституційна взаємодія в демократичному суспільстві: [монографія], Харків, Україна, Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2006, – 243 с.

70. Рубцов В. Аналіз участі громадського сектора у становленні місцевої демократії в Україні (1991 – 2000) // Управління сучасним містом.- 2001. -№1-3. С. 46.

71. Самостійність місцевих влад та розподіл повноважень між ними: організація місцевого самоврядування відповідно до принципів Європейської хартії місцевого самоврядування: матеріали міжнар. конф., м. Київ, 11 – 12 черв. 2002 р. / Упоряд.: В. Кравченко, М. Пухтинський. – К.: Логос, 2002. – 263 с.

72. Словник української мови: в 11 томах. – Том 2, 1971. – С. 49.

73. Співробітництво територіальних громад [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.minregion.gov.ua/napryamki-diyalnosti/regional-dev/ rozvytok-mistsevoho-samovryaduvannya/spivrobitnytstvo/.

74. Стратегія інновацій та доброго врядування на місцевому рівні: Рекомендовано до впровадження 15-ю сесією Конференції європейських міністрів, відповідальних за місцеве і регіональне управління, (м. Валенсія, 15-16 жовтня 2007р.) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://wcd.coe.int/ ViewDoc.jsp? Ref=CM(2008)14&Ver=add&Language=lanEnglish&Site CM&Back ColorInternet=C3C3C3&BackColorIntranet=EDB021&BackColorLogged=F5D383h ttps://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=1267731).

75. Теорія та історія державного управління: навч. посіб./ Одинцова Г. С., Дзюндзюк В. Б., Мельтюхова Н. М. та ін. – К.: «Видавничий дім

«Професіонал», 2008. – 288 с.

76. Тищенко Ю. Використання „адміністративного ресурсу" під час виборчої кампанії 2002 року, 2002, Україна, [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.ucipr.kiev.ua/ ukrainian/adminresurs/001.html.

77. Томенко М. «Законодавча, виконавча та судова влади України до і після виборів 2002 року», Універсум, 2002, № 9, Україна, [Електронний ресурс] Режим доступу: http://www.universum.org.ua/journal/2002/tomen_9.html.

78. Указ Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020». Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

79. Фоміцька Н. В. Суперечності функціонування системи державного управління / Н. В. Фоміцька. // Публічне управління у забезпеченні сталого розвитку країни: зб. тез наук.-практ. конф. за міжнар. участю (в межах Другої щорічної науково-освітньої виставки «Публічне управління XXI», приуроченої до Всесвітнього дня науки), 26 листопада 2015 р. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015. – С. 40-44.

80. Фоміцька Н. В. Інституціоналізація у процесі децентралізації влади / Н. В. Фоміцька / Теорія та практика державного управління: Зб.наук. праць. – Вип. 4 (56). – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2016. – С. 168-174.

81. Фоміцька Н. В. Контроль у державних інституціях / Контроль у дер-жавних інституціях: навч. пос. / Н.В. Фоміцька, Н.С. Миронова, Л.В. Набока; за заг. ред. д.е.н. проф. О.Ю. Амосова. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012. –144 с.

82. Фундація польсько-української співпраці ПАУСІ : веб-сайт [Електронний ресурс]. - Режим доступу: http://www.pauci.org/.

83. Цуркан М. В. Влияние партисипаторного бюджетирования на возможности развития территорий / М. В. Цуркан // Среднерусский вестник общественных наук. Серия: Экономика. – 2016. – Т. 11. - №3. – С. 150-158.

84. Чорновіл Т. «Адміністративний ресурс в сучасній Україні», Політекс, Україна, 2004, №1, С. 26 – 31.

85. Чуклинов А. «Административный ресурс как специфическая форма политической коррупции», [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.sartraccc.sgap.ru/Explore/chuklinov/main.htm.

86. Шепітко Г. Ф. Контролінг : навч. посіб. / Г. Ф. Шепітко. – К.: Вид-во Європ. ун-ту, 2004. – 136 с.

87. Baiocchi G. Militants and Citizens. The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre / G. Baiocchi. - Stanford: Stanford University Press, 2005. - 248 p.

88. Ganuza E. The Power of Ambiguity: How Participatory Budgeting Travels the Globe [Електронний ресурс] / E. Ganuza, G. Baiocchi // Journal of Public Deliberation. - 2012. – Vol. 8. - Issue 2. - Article 8. - Режим доступу: http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art8.

89. Genro T., De Souza U. Presupuestos Participativo. La Experiencia de Porto Alegre / T. Genro, U. De Souza. - Buenos Aires : EUDEBA, 1998. - 123 p.

90. Open Budget Survey [Електронний ресурс] / International Budget

Partnership/ - Режим доступу: https://www.internationalbudget.org/open-budget-survey.

91. Participatory Budgeting / Edited by Shah A. // Public Sector Governance and Accountability Series. – Washington, D.C.: The World Bank, 2007. – 269 p.

92. Public Spending, by the People: Participatory Budgeting in the United States and Canada in 2014–15 [Електронний ресурс]. - Режим доступу: https://www.publicagenda.org/files/PublicSpendingByThePeopleExecSummary_PublicAgenda_2016.pdf.

93. Ruesch M. Participatory Budgeting in Germany: Citizens as Consultants [Електронний ресурс] / M. Ruesch, M. Wagner. - Режим доступу: https://www. internationalbudget.org/wp-content/uploads/Ruesch-Wagner-PB-in-Germany.pdf.

94. Sgueo G. Participatory budgeting. An innovative approach [Електронний ресурс] / G. Sgueo // European Parliamentary Research Service. – 2016. – 7 p. – Режим доступу: http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2016/573894/EPRS_ BRI(2016)573894_EN.pdf.

95. Sintomer Y. Learning from the South: Participatory Budgeting Worldwide - an Invitation to Global Cooperation. Updated Version / Y. Sintomer, C. Herzberg, G. Allegretti. – Bonn: InWEnt gGmbH, 2013. – 94 p.

96. Sintomer Y. Transnational Models of Citizen Participation: The Case of Participatory Budgeting [Електронний ресурс] / Y. Sintomer, C. Herzberg, A. Röcke, G. Allegretti // Journal of Public Deliberation. - 2012. – Vol. 8. - Issue 2. - Article 9. - Режим доступу: http://www.publicdeliberation.net/jpd/vol8/iss2/art9.

97. Wampler B. Participatory Budgeting: Spreading Across the Globe [Електронний ресурс] / B. Wampler, S. McNulty, M. Touchton. - January 2018. - Режим доступу: http://www.transparency-initiative.org/uncategorized/2626/participato ry-budgeting-spreading-across-globe-2/.

98. Williams E. Participatory Budgeting: An Evidence Review [Електронний ресурс] / E. Williams, E. St. Denny, D. Bristow // Public Policy Institute for Wales. – 2017. – Режим доступу: http://ppiw.org.uk/files/2017/08/PPIW-report_participatory-budgeting-evidence-review_-July-2017-FINAL.pdf.

99. Wolman H. Decentralization: whot it and why we should core // Decentralization/ Local Government and Markets. Oxford 1990, P. 31.

Розділ ІІІ. ЕЛЕКТРОННЕ ВРЯДУВАННЯ В СИСТЕМІ ПУБЛІЧНОГО АДМІНІСТРУВАННЯ

3.1. Перспективи електронного врядування в Україні

Реформування публічного управління зумовлює необхідність здійснення передусім децентралізації влади в Україні, передачі повноважень органам місцевого самоврядування, а також передбачає відповідну модернізацію та стратегію розвитку системи державного управління, оскільки досягнення стратегічних результатів можливе тільки за наявності професійно підготовлених публічних службовців, насамперед патріотичних лідерів зі стратегічним мисленням, озброєних сучасними реформаторськими знаннями та технологіями, які допоможуть покращити життя людей.

Забезпечення ефективних взаємовідносин органів місцевого самоврядування, а саме об'єднаних територіальних громад, з органами державної виконавчої влади є ключовим чинником ефективності організації публічної влади, їх взаємна підтримка та узгодженість дій задля досягнення цілей розвитку територій і громад. Однак, досягнення цього потребує системного вироблення і належного впровадження певних правил, правових та неправових норм – основне вихідне положення будь-якої теорії чи вчення, вихідні засади пояснень чи керівництва до дії [14, с. 560].

Важливим елементом забезпечення ефективності функціонування органів влади є використання сучасних управлінських технологій.

Сучасні економічні зміни, які відбуваються в нашій державі, призвели до значного переосмислення суті та методів соціального захисту громадян. Існуючі механізми його здійснення повинні бути адекватними ринковим умовам господарювання. Це пов'язано з принциповими змінами, які відбулися у відносинах між роботодавцями і працівниками, між громадянами і державою, між окремими соціальними групами тощо. Нові відносини породжують нові завдання, які покликана вирішувати система соціального захисту. На жаль, процеси, що впливають на зростання рівня соціально-економічної та політичної нестабільності в країні призвели до значного послаблення соціальної захищеності громадян. Значною мірою понизилася якість соціальної безпеки, зокрема її ненадійність, що сприяло виникненню проблеми виживання людини в умовах екстремальних, соціальних, економічних та інших навантажень. Тому в даний час на перший план виступає необхідність поєднання соціальних та економічних пріоритетів розвитку. Це в свою чергу вимагає перебудови всієї системи соціального захисту країни на нових засадах.

У сучасних умовах суспільного розвитку українське суспільство стоїть на порозі значних змін у системі публічного управління. Якщо особливості демократичного врядування, його принципи вже використовуються органами державної влади, то складові децентралізації – частково. Дане дослідження

направлене на доведення безпосереднього впливу демократичного врядування на впровадження і здійснення децентралізації. Демократичне врядування – це модель врядування, що, в свою чергу, призводить до соціальних та економічних результатів на підставі взаємодії уряду та соціальних інститутів [72, с. 8].

У такому теоретико-методологічному аспекті демократичне врядування розкривається як модель, зразок для наслідування, що який в свою чергу наділений характерними рисами, які в той же час, прямо чи опосередковано, характерні й для децентралізації. До таких рис належить: верховенство права, участь, відповідальність, публічність, гласність. Називаючи спільні ознаки, ми продублювали визначені програмою розвитку ООН риси демократичного врядування, які направлені на забезпечення процвітання території на якій воно здійснюється: участь, верховенство закону, прозорість, відповідальність, орієнтованість на консенсус, справедливість, ефективність та результативність, звітність, стратегічне бачення [52; 70].

Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади, яка затверджена розпорядженням Кабінетом Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. визначає, що послуги, які надаються органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами, організаціями, які перебувають в їх управлінні, становлять сферу публічних послуг [24]. Залежно від суб`єкта, що надає публічні послуги, розрізняють державні та муніципальні послуги. Так, відповідно до Закону України «Про оподаткування прибутку підприємств» №334/94 від 28 грудня 1994 року «державні послуги» – це будь-які платні послуги, обовязковість яких встановлюється законодавством та які надаються фізичним чи юридичним особам органами виконавчої влади, органами місцевого самоврядування та створеними ними установами і організаціями, що утримуються за рахунок коштів відповідних бюджетів [51].

Ще одне визначення державних послуг трактується вищезазначеною Концепцією розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Державні послуги надаються органами державної влади (в основному виконавчої) та державними підприємствами, установами, організаціями, а також органами місцевого самоврядування в порядку виконання делегованих державою повноважень за рахунок коштів державного бюджету.

Стосовно муніципальних послуг, то вони надаються органами місцевого самоврядування, а також органами виконавчої влади та підприємствами, установами, організаціями в порядку виконання делегованих органами місцевого самоврядування повноважень за рахунок коштів місцевого бюджету.

У свою чергу, адміністративні послуги забезпечують регламентацію життєдіяльності людини (видача дозволів, ліцензій, сертифікатів, обмін паспортів, реєстрація місця проживання тощо).

Згідно із Законом України «Про адміністративні послуги» адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб’єктом

надання адміністративних послуг за заявою фізичної чи юридичної особи відповідно до закону [36].

Також слід зупинитися на послугах, які регламентують соціальну та гуманітарну діяльність держави – це соціальні послуги. Згідно із Законом України «Про соціальні послуги» № 966 – 15 від 19 червня 2003 р. соціальні послуги – це комплекс заходів з надання допомоги особам, окремим соціальним групам, які перебувають у складних життєвих обставинах і не можуть самостійно їх подолати, з метою розв'язання їхніх життєвих проблем [57].

Статтею 5 цього Закону визначені види соціальних послуг, які являють собою комплекс правових, психологічних, освітніх, медичних, реабілітаційних та інших заходів, спрямованих на окремі соціальні групи чи індивіди, які перебувають у складних життєвих умовах і потребують сторонньої допомоги, з метою поліпшення або відтворення їх життєдіяльності, соціальної адаптації та повернення до повноцінного життя.

Таким чином, поняття «публічні послуги» у нормативно-правових актах ще не визначено, тому постає необхідність законодавчого визначення поняття публічних послуг.

Орієнтація України на створення інформаційного суспільства та інтеграцію до ЄС вимагає виконання його вимог щодо інформаційної політики та інформаційної безпеки. Для входження у світовий інформаційний простір на рівноправній основі Україні необхідно змінити систему зв'язків між владними структурами і суспільством, вирішити ряд проблем забезпечення ефективного розвитку національної інформаційної інфраструктури, створення інформаційно-аналітичних систем органів державної влади та місцевого самоврядування, прискорення процесів модернізації матеріально-технічної бази, надійного захисту інформаційних ресурсів. Серед властивостей інформаційних технологій, що мають найважливіше значення для розвитку сучасного суспільства, економіки та публічного управління, відзначають сім найбільш важливих, а саме:

- дають можливість активізувати інформаційні ресурси суспільства, які сьогодні є основним фактором розвитку;
- дозволяють оптимізувати (автоматизувати) інформаційні процеси;
- є елементом, який використовується в більш складних виробничих і соціальних процесах;
- організовують інформаційну взаємодію між людьми і активно використовуються при підготовці та розповсюдженні масової інформації;
- інформаційні технології відіграють ключову роль в отриманні та накопиченні інформації;
- нових знань, використання яких підвищує ефективність економічних процесів, що протікають як в рамках окремого органу, так і на всій території;
- вирішальним фактором для розвитку суспільства на сучасному етапі є те, що використання Інтернет-технологій може надати дієвий вплив на рішення головних проблем глобальної економіки людства [19];

- надають колосальний вплив на інтелектуалізацію суспільства та економіки.

Ці властивості Інтернет-технологій надають економікам всіх країн світу можливість активно розвиватися. Але при цьому впровадження Інтернет-технологій у внутрішній простір будь-якого органу місцевого самоврядування – досить трудомісткий процес. Це пов`язано з тим, що Інтернет-технології є складною системою, яка складається з фізичних та логічних компонентів.

Одним з найвагоміших чинників впливу мережі Інтернет на роботу органів самоврядування, в тому числі об'єднаних територіальних громад є якісні зміни в умовах обміну інформацією між людьми. Інтернет дає безпрецедентні можливості для співпраці, досліджень, комунікацій.

Завдяки масовому використанню Інтернет-технологій в діяльності органів місцевого самоврядування спостерігаються наступні зміни:

- формуються нові моделі ведення інформаційного партнерства;
- починають використовуватися нові принципи управління;
- з'являються нові правила успішної індивідуальної поведінки [63].

Два основних напрямки використання Інтернет в діяльності органів місцевого самоврядування: Інтернет як засіб комунікації, джерело довідкової інформації, засіб надання послуг населенню [12].

Розуміючи важливість створення інформаційного суспільства, прискорення цього процесу ще 18 квітня 2002 року на другому засіданні Міжвідомчої комісії з питань інформаційної політики й інформаційної безпеки при Раді національної безпеки і оборони України запропоновано започаткувати довгострокову програму під умовною назвою "Електронна Україна", у рамках якої передбачено заходи щодо формування завершеної нормативно-правової бази у цій сфері, створення ефективного механізму інформаційної взаємодії органів влади усіх рівнів, впровадження електронного документообігу та забезпечення інформаційної безпеки. Йдеться про утворення в країні такого електронного середовища, у якому громадяни зможуть ефективно здійснювати свої взаємини з навколишнім світом – спілкуватися, контактувати з органами державного управління та місцевого самоврядування тощо.

Згідно з Указом Президента України від 1 серпня 2002 р. № 683 "Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади" [38] та Постановою Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. №208 "Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи "Електронний Уряд" [49] одним з пріоритетних завдань щодо розвитку інформаційного суспільства України визначено надання громадянам та юридичним особам інформаційних та інших послуг шляхом використання електронної інформаційної системи «Електронний Уряд», яка забезпечує інформаційну взаємодію органів виконавчої влади між собою, з громадянами та юридичними особами на основі сучасних інформаційних технологій. Розвиток Електронного Уряду в Україні буде успішно здійснюватися, якщо

будуть ліквідовані суттєві недоліки, а саме проведена стандартизація – один з основних критеріїв успіху проекту.

Однією із задач вищезазначеної постанови визначено забезпечення надання громадянам і юридичним особам з використанням електронної інформаційної системи «Електронний Уряд» інформаційних та інших послуг, які потребують ідентифікації суб`єктів правових відносин і забезпечення цілісності та достовірності інформації з використанням електронного цифрового підпису.

Щоб реалізувати проекти електронного документообігу, зокрема «Електронного уряду», необхідні загальнонаціональні стандарти безпеки та взаємодії і інформаційного обміну між відомствами уряду, громадянами і юридичними особами, а також усередині цих груп. Якщо система буде побудована на різних стандартах усередині кожної групи, то при взаємодії між собою ці рішення не працюватимуть через складність в експлуатації, необхідність користувачам застосовувати різні стандарти для доступу до різних державних служб.

Тому однією з основних вимог є затвердження загальних стандартів побудови моделі електронного цифрового підпису. Будь-яка система повинна включати стандарти забезпечення безпеки.

Не зважаючи на актуальність питання побудови електронного уряду та впровадження електронного документообігу в місцеве самоврядування різного рівня, поки що не зроблені виважені та результативні кроки у цьому напрямку.

Незважаючи на вимоги Постанови КМУ від 28 жовтня 2004 р. № 1452 «Про затвердження ”Порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підприємствами, установами та організаціями державної форми власності» [43], яка визначає, що в державних органах України необхідно застосовувати електронний цифровий підпис лише за умови використання посилених сертифікатів відкритих ключів та відповідно до Закону України «Про електронний цифровий підпис» [40], акредитацію центру сертифікації ключів, а саме документальне засвідчення компетентності центру сертифікації ключів щодо здійснення діяльності, пов`язаної з обслуговуванням посилених сертифікатів ключів, питання до цього часу залишається не вирішеним. Причиною є складність у використанні даних технологій та величезні затрати на утримання центрів сертифікації ключів на Україні, які повинні бути, як мінімум, у кожному районі.

Суттєвих змін не вносить і Закон України «Про електронні довірчі послуги» [41] яким визначені правові та організаційні засади надання електронних довірчих послуг, у тому числі транскордонних, права та обов’язки суб’єктів правових відносин у сфері електронних довірчих послуг, порядок здійснення державного нагляду (*контролю*) за дотриманням вимог законодавства у сфері електронних довірчих послуг, а також правові та організаційні засади здійснення електронної ідентифікації. Метою цього

Закону є врегулювання відносин у сферах надання електронних довірчих послуг та електронної ідентифікації.

Документ спрямований на реформування національної нормативної бази у сфері електронного цифрового підпису шляхом імплементації законодавства Європейського Союзу.

Зокрема, запроваджуються такі механізми, як електронна ідентифікація, електронний підпис, електронна печатка, електронна позначка часу, реєстрована електронна доставка, інтероперабельність тощо.

Закон № 2155-VIII, ухвалений Верховною Радою 5 жовтня 2017 року, набирає чинності через рік з дня його опублікування, крім статті 10, яка набирає чинності з дня опублікування цього Закону.

Як бачимо, використання електронного цифрового підпису має безліч проблем та деякі взагалі не вирішені питання, що суттєво впливають на можливість її використання. З огляду на вищеперераховане, пропонується розглянути як альтернативний принципово новий метод засвідчення особистості при підписанні електронних документів на основі біометричних засобів ідентифікації, заснований на фізіологічних характеристиках людини, тобто на унікальних характеристиках, даних йому від народження – малюнку папілярних ліній пальців. Біометрія дозволяє незаперечно ідентифікувати особистість, і цю інформацію неможливо підробити або виправити.

Таким чином для організації робіт зі створення електронного уряду необхідна:

- підтримка програми формування системи «Електронного уряду» на державному рівні;
- стандартизація системи «Електронного уряду»;
- здійснення координації робіт щодо створення однотипних систем електронного документування в державних установах та відомствах.

Крім того, для успіху проекту створення системи Електронного уряду в Україні треба змінити законодавство щодо електронного цифрового підпису в Україні, привівши його у відповідність до вимог Директив ЄС та вжити додаткових заходів щодо технічної стандартизації.

Надання різноманітних інтерактивних послуг населенню (сплата різноманітних зборів, реєстрація документів, отримання довідок тощо) за допомогою інформаційно-телекомунікаційних технологій дозволить органам публічного управління значно підвищити ефективність свого функціонування.

Головним призначенням публічного управління, на нашу думку є управління суспільством, яке характеризується взаємовідносинами публічної влади та громадськості. Воно є незалежним від волі окремих політичних суб’єктів. Публічне управління це вид керівної діяльності, в основу якої покладено принципи відкритості та прозорості взаємовідносин публічної влади та громадськості щодо формування пріоритетних стратегічних напрямків публічної політики та розробки, на їх основі, відповідних проектів, програм, планів розвитку, тощо з метою покращання добробуту населення.

3.2. Електронний документообіг в органах публічної влади

Одним з пріоритетних напрямів формування системи електронного урядування, визначеним у Концепції розвитку електронного урядування в Україні, є модернізація державного управління за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій, у т. ч. шляхом розвитку електронного документообігу. Серед основних завдань, визначених за даним напрямом – розвиток систем внутрішнього електронного документообігу в органах влади та системи електронної взаємодії органів виконавчої влади, запровадження державного електронного архіву та електронних архівів органів влади [58]. Повномасштабне функціонування зазначених систем є необхідним кроком для створення загальнодержавної системи електронного документообігу, що забезпечить можливість автоматизованого обміну електронними документами органів публічної влади між собою та з суб'єктами господарювання, громадянами, у тому числі з метою надання державних послуг та виконання державних функцій в електронній формі.

Використання електронного документообігу в органах публічної влади потребує відповідної нормативно-правової бази, формування якої було розпочато у 2003 р. з прийняттям двох базових законів України: «Про електронні документи та електронний документообіг» та «Про електронний цифровий підпис». Цими законами визначено базові поняття, встановлено основні організаційно-правові засади електронного документообігу та використання електронних документів, визначено правовий статус та використання електронного цифрового підпису (ЕЦП), загальні засади функціонування центрів сертифікації ключів.

На виконання зазначених законів Кабінетом міністрів України прийнято низку постанов, які конкретизували врегулювання відносин у сфері електронного документообігу. Постановою Кабінету Міністрів України від 18 липня 2012 р. № 670 затверджено «Положення про систему електронної взаємодії органів виконавчої влади», якою визначено загальні засади створення, впровадження та забезпечення функціонування системи електронної взаємодії органів виконавчої влади. Важливим кроком на шляху впровадження електронного документообігу в публічних органах влади стало прийняття постанови Кабінету міністрів України від 17.01.2018 № 55 «Деякі питання документування управлінської діяльності» [8]. Цим нормативним актом затверджено Типову інструкцію з документування управлінської інформації в електронній формі та організації роботи з електронними документами в діловодстві, електронного міжвідомчого обміну ; Типову інструкцію з діловодства в міністерствах, інших центральних та місцевих органах виконавчої влади; Регламент організації взаємодії органів виконавчої влади в електронній формі. Тим самим створено передумови для повноцінного переведення роботи органів публічної влади у електронну форму, формування цілісного процесу організації взаємодії в системі

публічного управління виключно у безпаперовій формі, а також завершення формування повного циклу підготовки проектів актів у електронній формі.

У 2015 році в Україні запроваджено Систему електронної взаємодії органів виконавчої влади версія 2.0 (перша версія системи електронної взаємодії органів виконавчої влади використовувалася центральними органами виконавчої влади з 2013 по 2015 роки). Система електронної взаємодії органів виконавчої влади – державна телекомунікаційна система, призначеної для ведення діловодства в електронній формі із застосуванням електронного цифрового підпису та/або електронної печатки, а також організації міжвідомчого моніторингу за станом виконання управлінських рішень [8]. Система електронної взаємодії органів вико-навчої влади забезпечує інтеграцію з системою електронного документообігу за узгодженим форматом (наказ Міністерства освіти і науки, молоді та спорту України «Про вимоги до форматів даних електронного документообігу в органах державної влади. Формат електронного повідомлення» від 20.10.2011 року № 1207). Користувачами системи є відповідальні посадові особи Секретаріату Кабінету Міністрів України, міністерств, інших центральних органів виконавчої влади, Ради міністрів АР Крим, місцевих органів виконавчої влади. Запровадження системи електронної взаємодії органів виконавчої влади має на меті:

- створення єдиного інформаційного простору для реєстрації, приймання, аналізу та зберігання організаційно-розпорядчих документів органів виконавчої влади в електронному вигляді з застосуванням електронного цифрового підпису;
- підвищення ефективності та оперативності прийняття управлінських рішень;
- посилення контролю за обробкою, виконанням і зберіганням організаційно-розпорядчих документів органів виконавчої влади в електронному вигляді;
- скорочення витрат державного бюджету за рахунок переходу на безпаперовий обмін документами між органами виконавчої влади;
- створення передумов для переходу на електронний міжвідомчий документообіг з використанням виключно електронного документу [45; 64].

Система електронної взаємодії органів виконавчої влади забезпечує виконання наступних функцій:

- прийом/передачу організаційно-розпорядчих електронних докумен-тів Секретаріату Кабінету Міністрів та центральних органів виконавчої влади;
- організацію погодження проектів нормативних актів між центральними органами виконавчої влади;
- контроль виконання доручень Секретаріату Кабінету Міністрів, погодження проектів нормативних документів КМУ;
- зберігання електронних документів та їх підготовку до передачі в електронний архів [64].

На кінець 2017 року до системи електронної взаємодії органів виконавчої влади було підключено 175 абонентів, включаючи усі ЦОВВ, ОДА, деякі РДА та державні підприємства стратегічного значення. Щоденно за допомогою системи електронної взаємодії органів виконавчої влади забезпечується проходження 4000 документів в електронний формі, що майже втричі більше ніж у 2016р [60]. Відповідно до «Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки», частка документів, якими центральні органи виконавчої влади обмінюються в електронному форматі, повинна збільшитися з 5 відсотків у 2016 році до 90 відсотків у 2020 році, частка місцевих органів виконавчої влади, які здійснюють автоматичний міжвідомчий документообіг, повинна збільшитися з 1 відсотка у 2016 році до 80 відсотків у 2020 році [9].

Серед нагальних завдань щодо подальшого розвитку системи електронної взаємодії органів виконавчої влади – визначення вимог до формату уніфікованого інформаційного об'єкта, що призначений для обміну електронними документами, визначення порядку передачі електронних документів до державного електронного архіву, державних архівних установ, архівних установ районних держадміністрацій та міських рад та порядку їх архівного зберігання [8].

Запровадження електронного документообігу в органах публічної влади є не тільки важливою складовою розбудови електронного урядування, але й потужнім інструментом вдосконалення їхньої діяльності [25].

Електронний документообіг установи – обіг службових електронних документів з моменту їх створення або одержання до завершення виконання, відправлення, знищення або передавання до архіву [8]. Виокремлюють такі основні принципи та завдання електронного документообігу:

- одноразова реєстрація документа, що дозволяє однозначно його ідентифікувати у будь-якій підсистемі;
- можливість паралельного виконання операцій, що дає змогу скоротити час руху документів і підвищити оперативність їх виконання;
- безперервність руху документа, що дозволяє ідентифікувати відповідального за його виконання (завдання) в кожен момент часу життєвого циклу документа (процесу);
- єдина (або погоджено розподілена) база документованої інформації, що унеможливлює дублювання документів;
- ефективно організована система пошуку документів, що забезпечує пошук документів, володіючи мінімальною інформацією про них;
- розвинена система звітності при різних статусах і атрибутах документів, що дає змогу контролювати їх рух по процесах документообігу і приймати управлінські рішення, ґрунтуючись на даних зі звітів [26].

Ці завдання та принципові засади реалізуються завдяки автоматизації процесів обігу службових електронних документів за допомогою систем електронного документообігу (СЕД). Як зазначається у «Стратегії реформування державного управління України на 2016 – 2020 роки»,

«запровадження електронної системи управління документами є одним з основних процесів у державному управлінні» [9].

Система електронного документообігу установи – це сукупність програмно-технічних засобів, призначених для автоматизованого виконання завдань щодо організації роботи з електронними документами у діловодстві установи [8]. У СЕД охоплюється весь цикл діловодства – від реєстрації або постановки завдання на створення документа до його збереження в архіві, відслідковуються створення і внесення змін в документи, терміни їх виконання, маршрути руху документів, контролюються версії. Забезпечується класифіковане централізоване зберігання документів, управління потоками їх переміщення, розмежування прав доступу користувачів до документів відповідно до виконуваних функцій в системі. Разом з цим у межах системи електронного документообігу здійснюється автоматизація процесів управління щодо підготовки та прийняття рішень, контролю за їх виконанням.

Перевагами запровадження систем електронного документообігу є:

- створення єдиного інформаційного простору в масштабах організації (*підприємства*) й реалізація всіх процесів саме в системі (*забезпечує ефективний документообіг у разі віддаленого доступу структурних підрозділів, філій тощо*);
- прискорення та прозорість проходження документів і надання послуг (*забезпечує доступність інформації, своєчасне й оперативне прийняття рішень, відстеження документа на всіх етапах його життєвого циклу*);
- оптимізація процесів, пов`язаних з документообігом, поліпшення контролю над усіма інформаційними потоками й процесами в організації (*на підприємстві), (підвищується загальний рівень якості виконання документів, за допомогою здійснення контролю виконавської дисципліни забезпечується систематизація й аналіз результатів контролю, завдяки чому виявляються проблеми та вживаються заходи щодо вдосконалення системи керування*);
- розмежування повноважень, доступ до документів і дій над ними;
- можливість спільної роботи в межах єдиної інфраструктури (*опрацювання документів одночасно кількома працівниками*);
- підвищення швидкості пошуку документів в організації (*на підприємстві) (здійснення пошуку в базі документів за різними атрибутами*);
- запобігання втраті важливої інформації через недбалість персоналу (*збереження документа забезпечується завдяки реєстрації в системі та створенню його електронної копії*);
- підвищення рівня інформаційної безпеки за рахунок механізмів електронного цифрового підпису (*шифрування даних дозволяє запобігти спробам несанкціонованого доступу до інформації*);
- упорядкування документообігу в організації (на підприємстві) (*забезпечується єдиний підхід до процедур оформлення й обробки документів, використання уніфікованих форм документів, їх формування за шаблонами*);
- забезпечення всіх документаційних процесів з одночасним застосуванням електронних і паперових версій документів;

- підтримка змішаного документообігу (*підготовка документів з паперовим носієм і звітів за шаблонами, облік місця зберігання документа*);
- створення структурованого реєстру документів відповідно до номенклатури справ організації (*підприємства*);
- централізоване, структуроване й систематизоване зберігання документів в електронному архіві [7].

Таким чином використання органами публічної влади системи електронного документообігу сприяє підвищенню оперативності та ефективності у вирішенні поставлених перед ними завдань за рахунок прискорення та оптимізації внутрішніх процесів документообігу та діловодства, посилення виконавської дисципліни та відповідного поточного контролю за нею, зміцнення інформаційно-аналітичної підтримки прийняття управлінських рішень, підвищення відкритості та прозорості діяльності цих органів.

Запровадження електронного документообігу в органах публічної влади в Україні відбувається одночасно зі зміною основної парадигми управлінського документообігу. Якщо раніше управлінський документообіг розглядався як одна з основних діловодних функцій із забезпечення процесів роботи з документами в організації, то тепер управлінський документообіг являє собою керовану документальну комунікацію, яка здійснюється із застосуванням сучасних інформаційних технологій, всередині організації і у взаємодії із зовнішнім середовищем [3].

Система електронного документообігу має забезпечити інтеграцію з внутрішньою інформаційною системою та відповідним спеціалізованим програмним забезпеченням, що використовується в органах публічної влади (*кадрової роботи, бухгалтерського обліку, матеріально-технічного забезпечення тощо*), системою підтримки прийняття управлінських рішень тощо. А також із зовнішніми інформаційними системами (міжвідомчого електронного обміну, державного електронного архіву, порталами відкритих даних та електронних адміністративних послуг), системою електронного документообігу державних установ та суб'єктів господарювання, з якими орган публічної влади співпрацює у межах реалізації своїх функцій та для забезпечення основної діяльності (рис.3.1.).

При виборі системи електронного документообігу (СЕД) для автоматизації електронного документообігу в органах публічної влади мають враховуватися його функції та завдання, визначені законодавством, територіальна розподіленість організаційної структури, штатний розпис тощо. На основі цього визначаються вимоги до функціональних можливостей СЕД, а також можливості її масштабування.

В останній оприлюдненій «Доповіді про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2014 рік», було зазначено, що в органах виконавчої влади найбільш поширеними системами електронного документо-обігу є – Megapolis. Документообіг (33,70%), Optima

Workflow (23,35%), АСД ДОКПРОФ (12,65%), Аскод (5,73%), Foss Doc (1,69%), М.Е.Док (0,67%), Мастер док (0,17%) [11].

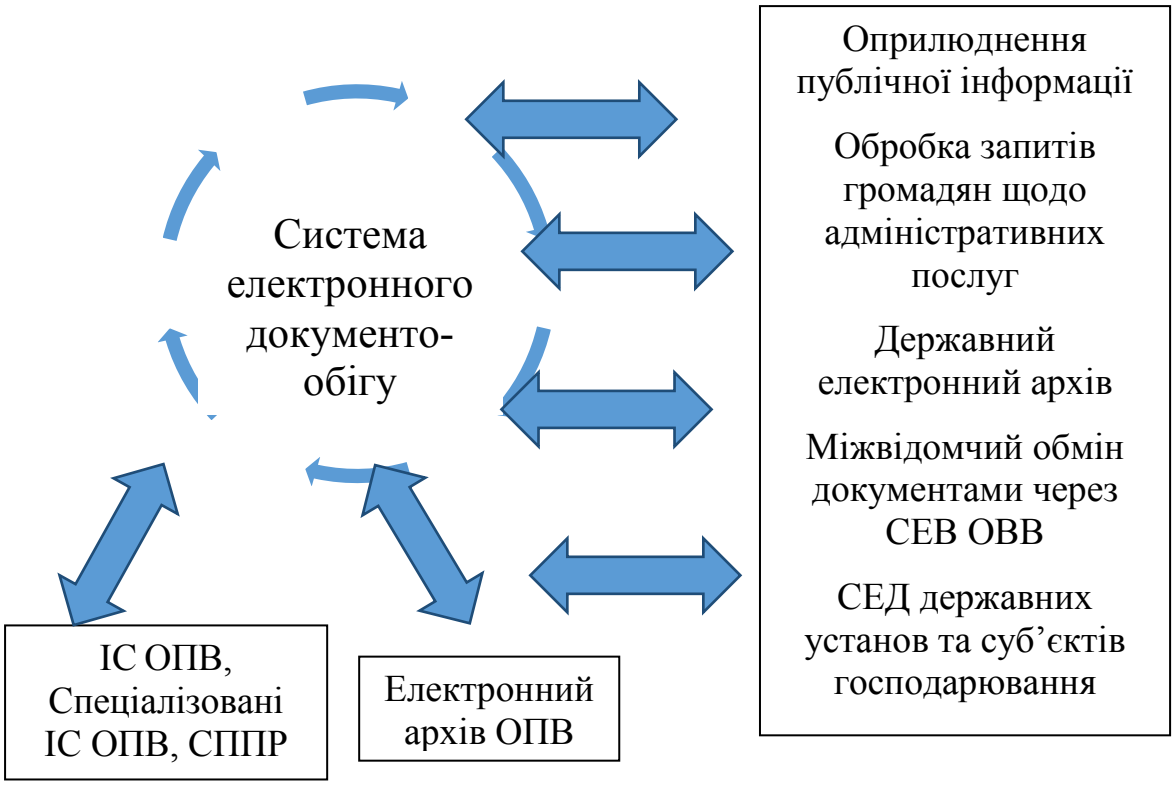

Рис 3.1. Загальна схема взаємодії СЕД органу публічної влади

Зокрема, система Megapolis.Документообіг забезпечує організацію електронного архіву документів з наданням потужних пошукових засобів і механізмів спільної роботи з документами, автоматизацію складних ділових процесів в організації (*workflow*), оганізацію єдиного інформаційного простору для організації з розподіленою структурою, автоматизацію діловодства та контролю виконавчої дисципліни, реалізацію функцій підготовки проектів документів, реєстрації, формування резолюцій, доведення документів до виконавців, фіксації ходу виконання, контролю виконання, автоматизацію функцій ведення паперового архіву, організацію роботи зі зверненнями громадян, застосування електронного цифрового підпису тощо.

Системи електронного документообігу, що використовуються в органах публічної влади мають забезпечувати високий рівень безпеки обробки інформації та відповідати вимогам нормативно-правових актів у сфері захисту інформації. Зокрема, відповідно до Закону України «Про захист інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах» в автомати-зованій системі, у якій здійснюється обробка інформації, яка є власністю держави або інформації з обмеженим доступом, вимога щодо захисту якої встановлена законом, має створюватися комплексна система захисту інформації з підтвердженою відповідністю [48].

Автоматизації документообігу й діловодства в органах публічної влади за допомогою СЕД має передувати оптимізація цих процесів з урахуванням можливостей сучасних інформаційно-комунікаційних технологій. Відповідні рекомендації щодо управління документаційними процесами містяться у Національному стандарті України ДСТУ 4423:2005 «Інформація та документація. Керування документаційними процесами» (у 2-х ч). Зокрема, у ньому зазначається, що процеси діловодства та документообігу є документальним відображенням і забезпеченням робочих процесів і управління документаційними процесами передбачає визначення того, які документи потрібно створювати для кожного робочого процесу і яку інформацію потрібно долучати до службових документів.

У Додатку до наказу Держспоживстандарту України від 30 червня 2009 року № 235 «Настанова щодо застосування ДСТУ ISO 9001 − 2001 «Системи управління якістю. Вимоги» в органах виконавчої влади» визначені робочі процеси в ЦОВВ, а у ДСТУ-П IWA 4:2010 «Системи керування якістю. Настано-ви щодо застосування ISO 9001:2008 в органах місцевого самоврядування» – робочі процеси в ОМС. Для оптимізації побудованої процесної моделі діяльності ОПВ можуть бути застосовані технології реінжинірингу [13]. Після цього: по кожному процесу має бути визначені та зафіксовані усі ділові функції, операції, встановлена їхня ієрархія, визначені інформаційні вимоги до кожної ділової функції, операції та дії, які можна задовольнити за допомогою службових документів; визначено, як кожну вимогу можна задовольнити через операції керування документаційними процесами та чітко сформульовано і документально оформлено вимоги до службових документів. Вибрана необхідна структура та вид службових документів, що найкраще відповідає кожній діловій функції, операції та дії.

Ефективне впровадження системи електронного документообігу потребує створення відповідних передумов як на загальнодержавному рівні, так і на рівні органів публічної влади. *Економічні* передумови включають необхідний рівень фінансування створення, впровадження та супроводження систем електронного документообігу в органах публічної влади (ОПВ) та системи електронної взаємодії органів виконавчої влади. *Науково-технічні та технологічні* – технічне забезпечення та супроводження функціонування інтегрованого інформаційно-телекомунікаційного середовища ОПВ, розробку та впровадження типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного документообігу для ОПВ на всіх рівнях державного управління з використанням сучасних технологічних концепцій (хмарної інфраструктури, блокчейн, методики опрацювання даних великих обсягів (Big Data) тощо). *Правові* передбачають створення вичерпної нормативно-правової бази, що регламентує застосування електронного документообігу; гармонізацію міжнародних стандартів у сфері СЕД. *Організаційні* – стратегічне планування та використання проектних технологій при впровадженні СЕД; забезпечення багаторазового використання типових організаційно-технологічних рішень у сфері електронного документообігу з метою мінімізації бюджетних витрат;

запровадження міжнародних стандартів у сфері СЕД. *Кадрові* – наявність системи кадрового забезпечення фахівцями всіх рівнів, спроможних запроваджувати та використовувати СЕД.

Для успішного впровадження СЕД в органах публічної влади, як і будь-яких інших масштабних змін в організації, мають враховуватися соціально-психологічні чинники цього процесу – реалізуватися принципи «лідерства» та «залучення персоналу». Лідерська позиція керівника важлива не тільки для забезпечення єдності цілей та керівництва щодо впровадження СЕД, заохочення підлеглих власним прикладом щодо її використання, але й для створення і підтримки середовища, в якому співробітники організації вмотивовані для активної участі у цьому процесі.

3.3. Діяльність НАЗК та електронне декларування як напрям антикорупційної політики держави

Впродовж останнього часу в наукових, громадських та політичних колах активно ведеться дискусія навколо одного з ключових органів протидії корупції в Україні – Національного агентства з питань запобігання корупції (НАЗК). Предметом обговорень стали технічні проблеми функціонування Єдиного дер-жавного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, що унеможливило подання декларацій перед останніми термінами їх подачі. Тому аналіз результатів роботи та проблемам функціонування НАЗК, оскільки на даний час ці питання є вкрай актуальними і потребують негайного реагування і вирішення потребує наукового осмислення.

Як зазначає С. Задорожний, українська незалежна держава на сучасному етапі свого розвитку зіткнулася, на жаль, із небаченими досі викликами та загрозами своєму суверенітету, територіальній цілісності та системі захисту прав і законних інтересів своїх громадян. У час, коли на Україну чинять зовнішній тиск геополітичні актори, не менш серйозну небезпеку становить і внутрішній ворог в особі корумпованого чиновницького апарату як на центральному, так і на місцевому рівні. Для того, щоб стати сильною державою, яку будуть, як мінімум, поважати на зовнішньополітичній арені, Україні потрібно першочергово подолати усі корупційні прояви всередині держави та ліквідувати чинники, що їх зумовлюють. Завдання це не з легких, тому потребує для свого вирішення мобілізації сил кожного громадянина, як суб’єкта та об’єкта суспільного розвитку [16, с. 234-242].

Для того, щоб виявити напрямки подолання корупції в Україні спочатку необхідно з’ясувати сутність поняття корупції. Для цього проаналізуємо основні дефініції цієї категорії.

Так, на думку Л. Багрій-Шахматова, корупція – це явище, яке вразило апарат державної влади і управління, пов'язане з його розладом, коли пред-ставники апарату незаконно використовують своє службове становище в

корисливих цілях, для особистого збагачення всупереч інтересам служби [2, с. 23].

Ще одним влучним є наступне визначення корупції, яке звучить як злочинна діяльність у сфері політики або державного управління, яка полягає у використанні посадовими особами довірених їм прав і владних можливостей з метою особистого збагачення» [71, с. 125].

Також неможливо не згадати думку світового політикуму з цього приводу. Як сказав колишній Генеральний секретар ООН Кофі Аннан: «корупція – це підступна хвороба, яка має руйнівний вплив на різні сфери життя суспільства. Вона підриває демократичні принципи і верховенство закону, призводить до порушень прав людини, завдає шкоди економіці, знижує якість життя, а також дозволяє організованої злочинності, тероризму та іншим загрозам безпеки людства процвітати» [73].

Корупція є природним феноменом, що виявляється в перехідні періоди розвитку суспільства при зміні норм його функціонування і відсутності консенсусу в ньому, а також своєрідним посередником, об'єднуючим привілейовані і знедолені шари суспільства, що змінюється» [69]. На нашу думку, корупція є живильним середовищем для багатьох глобальних проблем сучасності, своєрідним бар'єром, що перешкоджає ефективному їх вирішенню.

Отже, проаналізувавши напрацювання вітчизняних та зарубіжних авторів можна з упевненістю сказати, що всі вони ототожнюють корупцію з негативом і це свідчить про ставлення до цього явища у світі. Однозначно вона є приводом для розвитку безлічі проблем сучасності, особливо це відчувається у нашій державі, оскільки ми є свідками протиправних дій тих осіб, які взяли на себе відповідальність дбати про добробут українських громадян. Перейдемо безпосередньо до аналізу місця та функцій НАЗК у системі боротьби з корупцією в Україні.

Як зазначається у Державній програмі щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні, одним із важливих аспектів сучасної державної політики України є реформування системи запобігання і протидії корупції, приведення її законодавства у відповідність із вимогами міжнародних стандартів. Це обумовлено незадовільним станом справ у сфері антикорупційної політики, особливостями якої є фрагментарність і недосконаліть законодавства та інституційної антикорупційної інфраструктури, що загрожувало нормальному розвитку суспільства, євроінтеграційним процесам [7].

З цією метою в Україні створено інституції, які здійснюють боротьбу з корупцією, серед яких Спеціалізована антикорупційна прокуратура (*на правах самостійного структурного підрозділу Генеральної прокуратури України*), Національне антикорупційне бюро України та Національне агентство з питань запобігання корупції. Перші два здійснюють розслідування та виконують каральну за корупційні діяння функцію, а НАЗК – превентивну, тобто попереджувальну.

На відміну від Національного антикорупційного бюро, Спеціалізованої антикорупційної прокуратури та інших правоохоронних органів, які виявляють та розслідують корупційні злочини, головна функція НАЗК – запобігти їх вчиненню. Це відбувається шляхом виявлення та усунення чинників, що дають змогу вчиняти корупційні правопорушення, контроль за дотриманням антикорупційних правил політичними партіями, чиновниками та політиками, роботу із викривачами корупції тощо [20].

Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, відповідальним за формування антикорупційної політики та запобігання корупції. НАЗК утворене відповідно до Закону України «Про запобігання корупції» [42], ухваленого 14 жовтня 2014 р. Створення та успішна діяльність НАЗК є однією з передумов отримання Україною безвізового режиму з ЄС та успішної співпраці з МВФ [18].

Як зазначає В. А. Ведькал, проблема боротьби з корупцією носить не лише внутрішньодержавний, а й міжнародний характер, що зумовлює співпрацю України з міжнародними універсальними і регіональними організаціями, зокрема, ООН, Радою Європи, Європейським союзом та приведення національного законодавства у відповідність із прийнятими зобов'язаннями [5].

Дійсно, створення цього органу стало передумовою якісних змін у ставленні світового співтовариства, зокрема Європейського, до нашої держави. Так, Україні у результаті створення НАЗК було надано черговий транш МВФ, здійснювалася всебічна підтримка ззовні та на початку квітня цього року Європарламент схвалив рішення щодо надання українцям безвізового режиму. Таких результатів вдалося досягти лише за рахунок плідної співпраці нашої держави з іншими провідними європейськими країнами. Основними функціями НАЗК є :

- аналіз ситуації з корупцією в Україні та розроблення на його основі Антикорупційної стратегії та державної програми з її реалізації, моніторинг їх виконання;
- виявлення корупційних норм у законодавстві та проектах актів;
- контроль за дотриманням правил етичної поведінки, законодавства щодо запобігання конфлікту інтересів у діяльності публічних службовців;
- координація та надання методичної допомоги державним органам та органам місцевого самоврядування у виявленні та усуненні корупціогенних ризиків у їх діяльності, погодження та контроль виконання антикорупційних програм в цих органах;
- контроль та перевірка декларацій публічних службовців, проведення моніторингу способу їх життя, ведення Єдиного державного реєстру таких декларацій;
- державний контроль за дотриманням обмежень щодо фінансування політичних партій, законним та цільовим використанням партіями виділених з державного бюджету коштів, своєчасністю подання партіями відповідних

звітів та достовірністю включених до них відомостей, затвердження розподілу виділених з державного бюджету коштів на фінансування статутної діяльності політичних партій;

- співпраця з викривачами корупції, їх правовий та інший захист [18].

Отже, НАЗК посідає одне з ключових місць у системі боротьби з корупцією в Україні. Створення цього органу вимагало від України світове співтовариство і він, в свою чергу, виконує найголовнішу у цій боротьбі функцію, а саме превентивну. Краще попередити будь-яке явище, а ніж боротися з його наслідками. На мою думку при ефективній роботі цей орган зможе виховати у суспільстві і державному апараті державницьку культуру, яка буде сприяти розбудові демократичних цінностей і розуміння відповідальності всіх суб'єктів українського державотворення: від пересічного громадянина – до чиновника.

Спробуємо виявити та виокремити основні досягнення й недоліки роботи Національного агентства з питань запобігання корупції.

Упродовж 2016 року діяльність НАЗК, як новоствореного органа була зосереджена в основному на налагодженні роботи всередині органу, а саме: організації кадрового та матеріально-технічного забезпечення, напрацюванні внутрішньої нормативної бази, ***організації першої хвилі Е-декларування*** та інших організаційних заходах, які дозволили функціонувати даному органу, як такому.

Ефективність роботи НАЗК відображена у «Звіті про діяльність Національ-ного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік», затвердженого Рішенням Національного агентства з питань запобігання корупції від 26 січня 2017 року № 32, який включає шість розділів, серед яких:

- загальна інформація про НАЗК;
- заходи, реалізовані за функціональними напрямками НАЗК;
- діалог та партнерство;
- кадрове забезпечення;
- фінансово-господарська діяльність та матеріальне забезпечення;
- основні пріоритетні завдання НАЗК на 2017 рік [18].

Цей звіт відображає вищевказане про рік організації роботи НАЗК, що дійсно потребувало значних зусиль, оскільки довелося організовувати роботу з «нуля». Проте, на мою думку реальна робота розпочалася з затвердження «Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, упов-новаженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування» затвердженого Рішенням НАЗК від 10.02.2017 року № 56 [45], який дозволив здійснити перевірку поданих декларацій під час першої хвилі Е-декларування, а також здійснювати її в подальшій роботі цього органу.

Варто зазначити, що реалізація такого надважливого для НАЗК завдання, а саме перевірки поданих суб'єктами декларування декларацій покладене на Департамент фінансового контролю та моніторингу способу життя. Проте, станом на сьогодні навіть за наявності затверджених

нормативних актів і дієвого регламентування роботи цього структурного підрозділу існують деякі концептуальні труднощі. Найвагомішим із них є відсутність технічної можливості перевіряти ці декларації в автоматичному режимі, оскільки необхідні для цього блоки програмного забезпечення системи реєстру не були розроблені. Такий стан справ гальмує роботу Департаменту фінансового контролю та моніто-рингу способу життя, оскільки «ручний» режим потребує значних часових затрат.

Також неможливо не згадати про труднощі у функціонуванні Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, які спостерігало українське суспільство у розпал другої хвилі електронного декларування.

Нажаль, поряд з перебоями функціонування Єдиного державного реєстру декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування існують також вагомі проблеми, а саме відсутня можливість автоматизованої перевірки декларацій, оскільки необхідні для цього блоки програмного забезпечення системи реєстру не були розроблені, що негативно впливає на кількість та якість перевірених декларацій.

Такий стан справ свідчить про неефективність управління з боку Голови НАЗК, оскільки цей сегмент (матеріально-технічне забезпечення) роботи даного органу перебуває у компетенції виключно голови. Також, гальмує ефективність НАЗК відсутність п’ятого члена, оскільки голоси на засіданнях часто поділяються порівну і відсутній конструктивний діалог у цьому процесі.

Зважаючи на викладене вище, можна сформувати наступні пропозиції щодо покращення роботи даного органу:

- привести у відповідність програмне забезпечення в напрямку забезпечення можливості автоматичної перевірки декларацій, що надасть змогу більш швидко отримувати результати таких перевірок і обробити більшу їх кількість;
- обрати п’ятого члена НАЗК, що дозволить мобілізувати роботу цього інституту;
- постійно здійснювати аудит роботи даного органу;
- посилити взаємодію з іншими антикорупційними та правоохоронними органами, а також з громадянським суспільством;
- більш активно висвітлювати свою діяльність у засобах масової інформації, що дозволить посилити імідж НАЗК і інформувати громадян про результати його діяльності.

Отже, корупція є живильним середовищем для багатьох глобальних проблем сучасності, своєрідним бар'єром, що перешкоджає ефективному їх вирішенню. Вона є причиною появи багатьох проблем. Особливо це відчувається у нашій державі, оскільки ми є свідками протиправних дій тих осіб, які взяли на себе відповідальність дбати про добробут українських громадян. Створення НАЗК стало передумовою якісних змін у ставленні світового співтовариства, зокрема Європейського, до нашої держави. НАЗК

посідає одне з ключових місць у системі боротьби з корупцією в Україні. Створення цього органу вимагало від України світове співтовариство і він, в свою чергу, виконує найголовнішу у цій боротьбі функцію, а саме превентивну. Сьогодні існують деякі концептуальні труднощі у діяльності цього органу. Найвагомішою є відсутність технічної можливості перевіряти декларації в автоматичному режимі, оскільки необхідні для цього блоки програмного забезпечення системи реєстру не були розроблені.

Для покращення роботи НАЗК необхідно: привести у відповідність програмне забезпечення в напрямку забезпечення можливості автоматичної перевірки декларацій, що надасть змогу більш швидко отримувати результати таких перевірок; обрати п'ятого члена НАЗК, що дозволить мобілізувати роботу цього інституту; постійно здійснювати аудит роботи даного органу; посилити взаємодію з іншими антикорупційними та правоохоронними органами, а також з громадянським суспільством; більш активно висвітлювати свою діяльність у засобах масової інформації, що дозволить посилити імідж НАЗК і інформувати громадян про результати його діяльності.

3.4. Використання соціальних мереж у діяльності публічної влади

До недавнього часу в Україні було недостатньо комунікацій між органами публічної влади та громадськістю, а також між самими владними структурами. У сучасній Україні в умовах військових дій і кардинальних змін в усіх сферах життя, формується необхідність постійного та повноцінного діалогу влади з народом.

Постійний публічний діалог влади з громадськістю потрібен для розвитку правової, демократичної та соціальної держави. Державні комунікації, як комунікації між органами публічної влади, засобами масової інформації та громадськістю – обов'язкова умова демократичного розвитку країни, становлення громадянського суспільства, забезпечення умов для широкої участі населення у формуванні та реалізації державної політики, зміцнення довіри громадян до публічної влади. З огляду на це, сьогодні комунікації повинні стати невід'ємним складником усієї діяльності держави, повністю відповідати рівню розвитку українського суспільства, світовим тенденціям, а також новітнім інформаційно-комунікаційним технологіям.

Можна виділити три обставини, що зумовлюють необхідність правових досліджень зазначеної системи: по-перше, концептуальна недооцінка значення використання інформаційно-комунікаційних технологій для формування громадської довіри до органів державної влади; по-друге, не-адекватність правового забезпечення завданням у сфері інформатизації, розвитку інформаційного суспільства; по-третє, невідповідність правового поля обсягам завдань у цій сфері.

Різні аспекти державних комунікацій висвітлювались у роботах таких вчених, як Бебик В., Білоус В., Дніпренко Н., Дрешпак В., Квіт С., Колосок С., Королько В., Лашкіна М., Плотницька І., Порфімович О., Почепцов Г., Работа Ю., Різун В., Слісаренко І., Телешун С., Тихомирова Є., Фінклер Ю., Чукут С. та інші.

Слід зазначити, що Розроблення проекту Стратегії розвитку інформаційного простору України на період до 2020 року позитивно впливає на процес формування системи використання інформаційно-комунікаційних технологій органами публічної влади [46].

Тому необхідно розглянути використання соціальних мереж як перспективного напрямку оптимізації роботи органів публічної влади в контексті забезпечен-ня прозорого та відкритого діалогу влади з громадськістю.

Термін соціальна мережа введений у 1954 році соціологом з «Манчестерської школи» Джеймсом Барнсом в роботі «Класи і збори в норвезькій острівній парафії». Дана робота увійшла до збірки «Людські стосунки» [61].

Джеймс Барнс розвинув винайдений ще в 30-ті роки підхід до дослідження взаємозв'язків між людьми за допомогою соціограм, тобто візуальних діаграм, в яких окремі особи представлені у вигляді точок, а зв'язки між ними – у вигляді ліній. На цій основі заснована соціометрія – психологічний метод для з'ясування розподілу ролей у колективі. До 70-х років остаточно сформувався комплекс соціологічних і математичних методів досліджень, які становлять науковий фундамент аналізу соціальних мереж.

У сучасному світі відбувається комунікаційна революція, де використання соціальних мереж в комунікаційних цілях продовжує зростати, в той час як роль передаючих ЗМІ, таких як електронна пошта, знаходиться на етапі зниження популярності. Так як, на сьогодні Facebook досяг 2 мільярдів користувачів у всьому світі й оцінений приблизно в $ 104 мільярди доларів.

Тобто Інтернет є одночасно і свіжою газетою, і бібліотекою, де зберігаються всі минулі номери. Це створює не просто інформаційне середовище, а інформаційно збагачене середовище… А якщо додати до цього, що в соціальних мережах автори інформації здійснюють все поза зовнішнім контролем, то стане зрозумілим, звідки береться ця інформаційна насиченість [35].

Також, статистичні відомості засвідчують невпинне зростання кількості користувачів Інтернет-мережі. Інтернет технічно дає змогу збільшувати обсяги інформації на основі залучення різних типів комунікації, нарощувати інформаційні ресурси, розширювати комунікативний простір.

Для досягнення максимальної ефективності взаємодії органів публічної влади та суспільства, також, подолання деструктивно-функціональних наслідків конфліктів і криз у відносинах з громадськими структурами, влада потребує моніторингу тенденцій розвитку суспільної свідомості.

Це особливо актуально в умовах, коли наслідки російської агресії на сході держави виникають із нестабільністю економічної ситуації. Водночас у

галузі інформаційного права формуються нові правові інститути: електронний уряд (електронні адміністративні регламенти, дистанційне надання державних послуг), технічних (адміністративних) регламентів, які регулюють суспільні відносини у сфері інформаційно-комунікаційних технологій, тощо. Зазначені інститути активно розвиваються, що зумовлює необхідність їх постійного наукового осмислення з правової точки зору. Важливим є удосконалення та розробка понятійного апарату, який використовується у відповідних нормативних правових актах.

Однаковість термінології, чіткість і ясність застосовуваних визначень є запорукою ефективного регулювання суспільних відносин, які виникають у процесі інформування органами публічної влади громадськість.

Інструментом для такого переходу в сучасних умовах може стати освоєння практики нових інформаційно-комунікаційних технологій, під якими розуміється сукупність інформаційних процесів і методів комунікації в суспільстві, що здійснюються із застосуванням передових засобів технічного зв'язку та створених на їх основі інноваційних соціальних форм спілкування між владою і суспільством («Електронний уряд», соціальні медіа, Інтернет-портал «Громадська ініціатива», «Суспільне », online-конференції з держави та Міністрів України, уряду, органами самоврядуванням тощо).

Упровадження інформаційно-комунікаційних технологій дає змогу на новому рівні здійснювати інформаційне забезпечення процесів прийняття організаційно-адміністративних рішень в органах публічної влади за участю громадян та їх інститутів. Можливості для цього зростають насамперед через розширення аудиторії Інтернет користувачів.

Сьогодні активними користувачами соціальних мереж в Інтернеті є багато українських державних, тобто тих, хто представлений персональною сторінкою у соціальних мережах для тіснішої співпраці з населенням, громадськими організаціями та медіа.

За даними Національного центру електронного урядування, близько 50 представництв державних органів доступні в соціальних мережах [28]. Така інтеграція суб'єктів державно-управлінської діяльності є перспективною з погляду активної взаємодії органів публічної влади та громадськості в мережевому середовищі.

По-перше, робота державних органів у секторі соціальних мереж формує новий тип взаємодії, змінює культуру спілкування, стиль стосунків. Соціальні мережі зменшують прірву між офіційними особами та пересічними громадянами, вони стали інструментом, який дає посадовим особам можливість безпосереднього спілкування з громадянами. Соціальні мережі Twitter та Facebook зараз отримали назву – «цифрова дипломатія».

Г. Клінтон охарактеризувала «цифрову дипломатію» як «розумну силу», підкреслюючи її відмінність від традиційних дипломатичних термінів «жорстка сила» (*тобто військова*) і «м'яка сила» (*тобто пропагандистсько-гуманітарна*). Також новий інструментарій називають мистецтвом державного управління XXI ст. В експертних колах і ЗМІ трапляються й інші

визначення: «твітер-дипломатія», «електронна дипломатія», «онлайн-дипломатія» [33].

По-друге, соціальні мережі – платформа для оприлюднення вимог користувачів до влади, форма громадянського контролю за ефективністю діяльності влади, обміну інформацією з суспільно важливих питань. Для представників публічної влади, які активно спілкуються з громадянами в соціальних мереж, це спосіб оперативно отримати певний зріз думок, відчути суспільні настрої, визначити, що дійсно хвилює громадськість, а що залишає її байдужою, отримати об'єктивну інформацію з перших вуст, яка не пройшла фільтр адміністративних бар'єрів, з'ясувати, який баланс сил у дискусіях із принципових питань.

По-третє, діяльність влади в соціальних мережах відкриває додаткові шляхи до побудови ефективних комунікативних майданчиків між суспільством і владою. Такими, зокрема, можуть стати: заснування співтовариств, у яких державні структури контактують із громадянами; створення блогів, це представлені й обговорюються державні послуги; залучення суспільства до роботи з удосконалення законодавства – доступ громадян у режимі онлайн до інформації державного сектору, чинних законів та законопроектів; пряма звітність посадових осіб перед громадянами; оперативне обговорення та вирішення в режимі реального часу проблем, які виникають у країні і регіонах.

Таким чином, у контексті поєднання та взаємопроникнення інформаційних і нових соціальних технологій, соціальні мережі дають змогу владним органам та громадянам і громадським рухам формувати оперативну й ефективну комунікацію. Можна , що мережева комунікація сприяє зростанню активності громадськості та підвищенню її ролі у прийнятті рішень, а здатність до підтримання комунікації з боку влади стає одним із важливих показників ефективності державного управління [67].

Водночас, як зазаначають спеціалісти, в нас у цій сфері є декілька проблем. Перша – це закритість відомств, які є власниками найбільш важливої та цікавої інформації. Це насамперед Міністерство оборони та Міністерство внутрішніх справ.

Друга проблема, з якою стикаються наші державні комунікації, це – координація, при якій кожен: а) не боїться брати на себе відповідальність і б) якщо щось і говорить, відповідаючи за свій сегмент, то в межах одного інформаційного нормативу.

На нашу думку, основними принципами, на яких має ґрунтуватися функціонування соціальних медіа (блоги, соціальні мережі), – це: об'єктивність, правдивість, соціальна відповідальність, достовірність розміщеної інформації, етичність, юридична відповідальність авторів.

Соціальні медіа виконують політичні функції: просування політичних ідей у суспільстві; формування суспільно-політичної організацій; створення майданчика для політичних дискусій; організація політичних акцій і в мережі, і в реальному житті. Тому є необхідність урахування ступеня впливу сфери

блогів і соціальних мереж на стан і розвиток соціально-економічної обстановки та використовувати дані ресурси для організації діалогу з активною частиною суспільства з метою підвищення довіри населення до дій держави.

У науковій літературі впродовж двох останніх років триває дискусія щодо рекомендацій, дотримання яких дає змогу підвищити рівень суспільної довіри до органів публічної влади у використанні соціальних медіа

Узагальнюючи, можна доповнити Рекомендації щодо проведення органами виконавчої влади системної роз'яснювальної роботи з пріоритетних питань публічної влади такими пунктами: крайня обачність у визначенні форми та роботи над змістом своїх коментарів, які обов'язково асоціюватимуться аудиторією з офіційною позицією влади з цього питання; спрямованість публікацій на формування і розвиток політичної культури та виключення спроб публічної конфронтації з опонентами; висвітлення не тільки питань про професійну діяльність публічних політиків, лідерів держави, а й, в розумних межах, розповідь про своє приватне життя; прагнення давати відповіді тим користувачам, які стежать за публікаціями, сприяючи розвитку зворотного зв'язку з аудиторією і збільшенню кількості прихильників; розміщення гіперпосилань на державні сайти; застосування «мережевої» стратегії, що дає змогу не тільки контролювати і надсилати повідомлення для своєї аудиторії, а й мати свою групу підтримки для оперативного реагування з питань, що стосуються його професійної діяльності; використання особистої сторінки як майданчика для коментування передвиборних політичних кампаній конкурентів і одночасного прямого звернення до своїх виборців; постійне інформування користувачів про свої плани і конкретні результати своєї діяльності [10].

З виникненням мультимедійного продукту змінюється базовий принцип інформаційної роботи – дискретне інформування поступається місцем діалогу в онлайн – режимі. Поступово використання соціальних медіа для організації комунікацій органів публічної влади з цільовими аудиторіями стає актуальним і вкрай важливим напрямом для формування громадської думки у національному сегменті Інтернет-простору, для ефективної роботи зі зміцнення суспільної довіри до влади.

Нові інформаційні технології надалі істотно змінюватимуть способи впливу на громадську думку з метою завоювання суспільної довіри, активніше проникаючи в основні сфери життя суспільства, трансформуючи способи комунікації як усередині його, так і між суспільством і владою, змінюючи моделі поведінки і цільових аудиторій комунікації

В Європейському Союзі робота в Інтернеті є важливим елементом впливу на громадську думку та боротьби за інформаційне домінування. Аналіз розвитку соціальних медіа у Сполучених Штатах і країнах Європейського Союзу з метою збереження демократичних цінностей, використовуючи переваги, які вони мають через наявну технічну та технологічну конфігурацію мережі Інтернет, доводить, що сформувалася система узгоджених дій державних і недержавних структур, спрямованих на

забезпечення своїх інформаційних потреб і закриття зовнішнього доступу до власних баз даних, що свідчить про сформовану в провідних демократичних країнах чітко структуровану мережеву політику, яка передбачає створення, постійний розвиток і вдосконалення єдиної національної системи захисту інтересів держави і суспільства у використанні інформаційно-комунікаційних технологій. Враховуючи зарубіжний досвід, в Україні виникла нагальна потреба зосередити зусилля на таких напрямах:

– обстоювання своїх інтересів у галузі практичного використання мережевих ресурсів за допомогою відкритого та демократичного обговорення на міжнародних майданчиках проблеми асиметричних можливостей, які існують у різних країнах у використанні таких ресурсів;

– використання майданчиків різних міжнародних організацій для предметного обговорення на Генеральній Асамблеї ООН питання про необхідність забезпечення рівних прав для різних держав в мережі Інтернет та створення під егідою ООН реального механізму захисту інформаційного суверенітету держав у національних сегментах Мережі.

Окреслений механізм повинен забезпечити баланс між положеннями про гарантування дотримання прав людини в інформаційному просторі і про неприпустимість використання інформаційно-комунікаційних технологій з метою втручання у внутрішні справи держав, на шкоду державному суверенітету, національній безпеці, моральним принципам;

–розвиток технічної та технологічної складових національного інформаційно-комунікаційного середовища (насамперед розробка на національних серверних платформ національного сегменту Інтернету).

Загалом в Україні є необхідність формування єдиної державної мережевої політики, покликаної забезпечити реалізацію інформаційних запитів суспільства, підтримання комунікації суспільства і влади, здійснювати захист національного інформаційного простору від деструктивного впливу іззовні, як обов’язкової умови організації відкритого та ефективного діалогу, завоювання стійкої суспільної довіри до органів публічної влади. Прикладом такої політики може стати розробка єдиного медійного простору на підставі Закону України «Про основні засади державної комунікативної політики».

Окремо зазначимо щодо органів публічної влади: білішість міністерств і громадських рад при органах виконавчої влади мають свою офіційну сторінку у Facebook. Урядовий портал містить опцію звернення до установи через Facebook. Це дає змогу говорити про намагання органів виконавчої влади бути більш відкритими до громадян. Деякі сторінки є об’єднаннями чинних та колишніх співробітників органів виконавчої влади, однак є такі спільноти, які не мають жодного зв’язку з державними інституціями (*наприклад, «Міністерство правди», «Міністерство свята» тощо*).

Таким чином суб’єктами формування громадянської ідентичності в соціальних мережах є політичні лідери, державні діячі, громадські активісти і журналісти, що істотно не відрізняє традиційний інформаційний простір від віртуального, за винятком того, що у соціальних мережах учасники

комунікації вважаються рівноправними і кожен сам може робити вибір щодо того чи іншого інформаційного продукту, який з'являється у новинних стрічках.

Це означає, що людина стає співавтором громадянської ідентичності, а не пасивним споживачем того, що нав'язує держава, партії і громадянські лідери.

Відмінністю віртуального комунікативного простору від традиційного (*опосередкованого засобами масової комунікації*) також є персоніфікація політичних і громадських акторів, що значно зменшує відстань у відносинах між абстрактними і «далекими» владними установами і громадянином, збільшує прозорість комунікації, створюючи таким чином сприятливі умови для подолання відчуження від влади й самоусвідомлення себе як рівноправного учасника процесу управління державою.

На сьогоднішній день, в Україні вже існує і активно розвивається законодавство у сфері інформатизації, яке включає в себе багато законів (*основними можна вважати закони «Про друковані засоби масової інформації», закон «Про доступ до публічної інформації», закон «Про рекламу» тощо*), ряд указів Президента, а також великий об'єм нормативно-правових актів органів зв'язку, інших органів виконавчої гілки влади.

Відсутність міжнародного уніфікованого нормативного регулювання використання соціальних мереж тільки збільшує ймовірність використання інформації не за призначенням. Незважаючи на те, що на рівні Європейського Союзу була прийнята 24 жовтня 1995 року Директива 95/46 про захист фізичних осіб при обробці персональних даних і про вільне переміщення таких даних, а також інші специфічні документи, які доповнюють і гарантують право на захист даних на рівні Європейського Союзу, більшість постачальників послуг соціальних мереж (наприклад ***Facebook***) постійно проживають за рамками Європейського Союзу, так що вона не здійснює вищезазначених своїх функцій регулювання.

Таким чином, необхідно створити в усьому світі правила, які були б в змозі відповісти на глобальні виклики, які в силу своєї природи зазвичай представляють такого роду мережі. У відповідь на проблеми, яких зазнає людство, і в зв'язку з безпрецедентним зростанням кількості персональної інформації в Мережі, Міжнародна робоча група із захисту даних в сфер телекомунікацій, у ході зустрічі в Римі, а також Європейські органи влади із захисту даних на конференції, яка відбулася в жовтні 2012 року, проаналізували потенціал небезпек в соціальних мережах для особистого життя [68].

Були створені декілька рекомендацій, яким необхідно слідувати, як користувачам цих послуг, так і творцям соціальних мереж, щоб уникнути правопорушень, або, принаймні, зменшити їх вірогідність. Відносно рекомендацій, адресованих користувачам соціальних мереж, організаціям та асоціаціям, які представляють їх, вони повинні реалізовувати освітні

програми, спрямовані на користувачів, для того, щоб навчити, як захистити свої особисті дані.

Як вірно зазначає у своєму дисертаційному дослідженні Т. Кадлубович: «Втілення в життя принципів публічної політики вирішує головні завдання демократизації суспільства» [21].

Адже публічна сфера є тією частиною соціального життя, в якій реалізовується публічний інтерес, тобто такий що визначає потреби більшості. Зміст публічної політики визначається, на мою думку, в першу чергу трьома факторами:

– Характером комунікації у суспільстві: за наявності політичної комунікації тобто постійного обміну інформацією між суб'єктами політичного життя, відбувається артикуляція суспільних інтересів.

До того ж, інформаційна взаємодія учасників політичних процесів політично соціалізує громадян, робить їх носіями політичної позиції, стимулює до участі у розробці та прийнятті політичних рішень. Комунікативні моделі політичної системи, розроблені ще в середині XX століття такими вченими як Дойч К., Арент Х., на разі стають актуальними як ніколи. Комунікативні зв'язки складають основу політичних відносин у суспільстві і від характеру цих соціальних взаємодій залежить стан політичної системи в цілому, а врахування громадської думки у процесі реалізації тих чи інших владних рішень, та наявність у громадськості правового інструментарію для здійснення впливу на політичний процес є дуже актуальними. У демократичному суспільстві громадська думка є вагомим елементом у процесі прийняття державно-політичних рішень. Як зазначає дослідник «публічної політики» В. Парсонс, громадська думка є одним із центральних понять у демократії [32, с. 112 с].

Адже лише довіра до влади та підтримка її діяльності дозволяє ефективно впроваджувати ті чи інші реформи, реалізовувати суспільно значимі рішення.

Суспільний інтерес – як предмет публічної політики. Публічна політика передбачає простір для дискурсу різних приватних інтересів, однак метою є артикуляція загальносуспільних цілей та їх домінування у процесі вироблення держав-ної політики. Також, можливо виокремити 4 основні функції публічної сфери:

- артикуляція суспільних інтересів;
- публічний контроль за діяльністю влади;
- вплив на формування державної політики;
- політичне просвітництво громадян.

Кожна з вищезазначених функцій є важливою для формування демократичної моделі суспільства. Артикуляцію суспільних інтересів слід розглядати як першочерговий етап у процесі підготовки політичних рішень. Адже суспільний інтерес є головною метою демократичної політики, що базується на колективному прийнятті рішень щодо спільних проблем. До того ж, даний етап відображає характер комунікації між учасниками політичного

процесу. Функції контролю за діяльністю владних інститутів та впливу на формування державної політики передбачає формування «демократії участі», де громадянин є безпосередньо залученим до процесу управління суспільством. В основі демократичних взаємин влади і населення має бути принцип партнерства і співпраці, що обумовлює наступне:

– органи державної влади – це не тільки засіб інформування суспільства, а й виховання основних верств населення з метою стимулювання до діяльної і продуктивної участі у вирішенні проблем локального і загальнонаціонального масштабу. Органи публічної влади мають бути не лише прозорими у своїй діяльності, але й сприяти активізації громадянської участі, що має результатом появу громадянської відповідальності [22, с. 23].

Окрім того, така мобілізація суспільного ресурсу необхідна для підвищення ефективності державного управління. Адже процес вирішення суспільних проблем передбачає, що думка суспільства, його інтереси, а також висунуті ним вимоги – повинні бути тим інформаційним базисом, на підставі якого приймаються політичні рішення.

Тільки в такому випадку функціонування державних інститутів матиме демократичний характер і буде ефективно вирішувати суспільні проблеми. «Для того щоб рішення були ефективні, вони повинні бути якомога ближче до реальності, тобто їх слід приймати тільки після консультацій з людьми, компетентними в обговорюваних проблемах, а також з тими, кого ці рішення зачіпають» [4].

Таким чином, наявність публічної комунікації передбачає не лише інформування громадян про діяльність органів публічної влади, а також передбачає інформаційну взаємодію з громадськістю на предмет важливих для життя громадян проблем. Натомість інформаційна відкритість органів влади в Україні є питанням досить проблемним. На підтвердження цьому, результати моніторингу офіційних веб-сайтів міст обласного значення, що проводився незалежними громадськими організаціями у 2009 році в рамках проекту «Сприяння активній участі громадян у протидії корупції «Гідна Україна». Проект упроваджується за підтримки Агентства США з міжнародного розвитку (USAID). Оцінювали офіційні веб-сайти міст відповідно до наступних критеріїв: змістовне наповнення, практичність використання, громадська участь, послуги. Максимальна кількість балів, яку могли набрати сайти за рівнем якості – 160 балів. Однак лише 6 міст набрали більше половини від максимальної кількості балів (*більше 80*).

Ефективні державні комунікації є запорукою успішного економічного, соціального та політичного розвитку України, інтеграції нашої країни в європейське та світове співтовариство. Посилення комунікацій у системі «влада – медіа – громадськість» – серйозна інвестиція у збільшення довіри громадсь-кості до влади, обов'язкова умова демократичного розвитку країни. Стрімкий розвиток та невпинна популярність соціальних мереж отримали адекватну реакцію в діяльності органів публічної влади. Приклади конструктивної взаємодії органів влади і суспільства в Європейському Союзі

вказують на необхідність включення діалогових механізмів у політико-комунікативний процес в Україні. За допомогою реалізації конвенціональних моделей інформаційно-комунікативної взаємодії органів влади та суспільства можливе досягнення значного зниження конфліктності та соціально-політичної напруженості.

Роль Інтернету у сучасному світі дуже важлива – це порівняно дешевий канал глобальної комунікації, що надає величезні можливості для комунікації. Застосування мережевих технологій уможливлює підтримку постійного зв'язку владних структур із громадськістю та медіа.

Слід заначити, що провідна роль у використанні потенціалу мережевих соціальних комунікацій, у досягненні суспільно значущої ефективності цих комунікацій має належати поряд із державним регулюванням також демократичним елементам впливу й зусиллям самого громадянського суспільства, яке авторитетом визнаних його представників встановлюватиме високі моральні норми, духовно-ціннісні орієнтири, задаватиме високі стандарти гуманітарної культури.

3.5. Становлення інституту електронної петиції як форми прямої демократії

Демократія будучи реально встановленим типом врядування, який передбачає ефективну участь; рівне голосування; розуміння, засноване на поінформованості; існування контролю за порядком денним та включенність в життя суспільства [6, с. 42] забезпечує здійснення демократичного врядування, під яким розуміється набір національно усталених принципів, стандартів і практик, що сприяють ефективному публічному управлінню та адмініструванню, дотриманню демократії і сталого розвитку держави через нормативно врегульовану процедуру партнерської взаємодії держави з приватним сектором на основі рівності, взаємної відповідальності за прийняті рішення та результати їх впровадження. За таких умов особлива увага акцентується на прямій демократії, як основі безпосереднього долучення громадськості до управління. Інститути безпосередньої участі громадськості в публічному управлінні та адмініструванні забезпечують легітимний процес наділення суб'єктів владними повноваження, шляхом делегування громадянами частини своїх повноважень обраним ними кандидатам з метою забезпечення їх прав і свобод та реалізації ефективної політики. З позиції І. Панкевич пряма демократія може виступати: джерелом, основою формування представницької демократії; підтримкою інститутів представницької демократії; інструментом впливу на зміст та основні напрями діяльності представницьких органів державної влади та місцевого самоврядування [312, с. 95].

Існують різні підходи щодо визначення форм прямої демократії, так в межах одних до них відносяться лише вибори та референдуми, інших загальні

збори, громадські обговорення тощо. Дана неузгодженість обумовлюється відсутністю однозначного розуміння поняття «пряма демократія». Однак, заважаючи на імперативність сутнісного розуміння демократії і прямої демократії в аргументації І. Пенкевич та зважаючи на сучасні глобалізаційні процеси суспільного розвитку до форм прямої демократії варто відносити: вибори, референдуми, загальні збори громадян, громадські слухання, конференції, форуми, круглі столи, місцеві ініціативи, петиції, звернення. Разом з тим, в аспекті демократизації врядування, реалізації Цілей сталого розвитку, які будучи індикаторами сталості покликані забезпечити соціально-економічні, суспільно-політичні перетворення і визначити нові засоби взаємодії та співпраці між владою та громадськістю, особливого значення набуває такий різновид демократії, як електронна демократія. У відповідності до Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні «електронна демократія – форма суспільних відносин, за якої громадяни та організації залучаються до державотворення та державного управління, а також до місцевого самоуправління шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій» [31, с. 95–102]. Складовими ж даного різновиду демократії виступає: електронні вибори, електронне (*Інтернет*) голосування, Інтернет конференції, електронне (Інтернет) опитування, електронна петиція тощо.

У відповідності до статті 40 Конституції України всі мають право направляти індивідуальні чи колективні письмові звернення або особисто звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування та посадових і службових осіб цих органів, що зобов'язані розглянути звернення і дати обґрунтовану відповідь у встановлений законом строк [59]. На підставі цього було прийнято Законом України «Про звернення громадян», який спрямований на регулювання питань практичної реалізації громадянами України закріпленого Конституцією України права на звернення [23, 50]. Так, ст. 1 зазначеного Закону передбачено, що громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення [23]. Звернення може подаватися однією особою (індивідуально), або групою осіб (колективно). Колективне звернення носить колективний характер і передбачає зацікавленість до порушеного у зверненні питання певної кількості осіб. На законодавчому рівні встановлено та закріплено, що особливою формою колективного звернення громадян до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування є електронна петиція, яка подається та розглядається в порядку, передбаченому законом порядку [50].

Термін «петиція» походить від лат. petitio – «вимога», «прохання». У відпо-відності до словника української мови «петиція – це письмове, переважно колек-тивне прохання, клопотання, звернення до державних керівних установ або до голови уряду» [65, с. 344]. В юридичній енциклопедії під петицією розуміється колективне письмове звернення громадян з того чи іншого питання, яке подається главі держави чи іншим органам державної влади та місцевого самовряду-вання [27, с. 513].

З точки зору Я. М. Собківа, під електронною петиціє слід розуміти «офіційне звернення (колективне чи індивідуальне) з вимогою, пропозицією, чи скаргою до відповідних суб'єктів (уточнення – органів державної влади і органів місцевого самоврядування, підприємств, установ, організацій неза-лежно від форми власності, об'єднань громадян або посадових осіб) через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписівна підтримку електронної петиції» [66].

Враховуючи вищезазначене та положення статей 5, 23 Закону України «Про звернення громадян» електронна петиція – це особлива форма колективно звернення громадян України до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції [50]. Серед науковців існує думка, що до ознак електронної петиції слід відносити:

- мету петиції, яка полягає у прагненні розпочати діалог із владою;
- колективний характер такого роду звернення Питання, яке піднімається має стосується значного кола осіб;
- свободу вираження – публічність висловлення проблеми та її резонансність;
- спрощений порядок розгляду петиції;
- відсутність в петиції обов'язкової сили для адресата;
- необхідність дотримання як вимог закону, так і правил веб-порталу;
- надійність платформа – петиція подається через офіційний веб-сайт органу, якому вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції;
- «закриті» теми – обмеження за інформаційним законодавством;
- передбаченість попереднього підписання петицій встановленою кількістю голосів;
- не обов'язковість підтримки петиції відповідною кількістю голосів з метою того, щоб влада почала реагувати на наявність відповідної проблеми та вживати заходи для її усунення [27; 66].

Інститут електронної петиції, як форма електронної прямої демократії пройшов довгий період становлення та увійшов у практику багатьох держав світу. Починаючи із Античності паралельно із формуванням перших демократичних концепцій виникає потреба у співпраці, налагодженні взаємодії влади із громадськістю. Так, у III ст. за часів правління

давньоримського імператора Гордіана III фракійським селянам, які виявили бажання подати петицію до влади щодо утисків з боку військових було повідомлено, що дане звернення має подаватися офіційно та через офіційно визначені канали зв'язку із владою. Іншим не менш важливим та підтверджуючим фактом існування зазначеної форми звернень є звід законів Тайхоре (VIII ст.) в Японії. У відповідності до якого передбачалося покарання чиновника (*50 різок*) за допущення помилок під час укладання петиції адресованої імператорові [17].

Однак, сама актуалізація петиції, як форми прямої демократії, консенсусної взаємодії громадськості із владою відбулося в 1838 році у Великій Британії під час підписання громадськістю петиції за «Народну хартію» розроблену Лондонською спілкою робітників. Сам же механізм подання електронної петиції був вперше розроблений та застосований також у Великій Британії в 1999 році, спочатку на регіональному рівні, а з 2006 році на загальнодержавному. В рамках запропонованого проекту, з ініціативи тодішнього прем'єр-міністра Т. Блера на офіційному його веб-сайті було створено електронну форму, де будь-який громадянин міг запропонувати тему для петиції чи підписатися під іншими вже запропонованими ініціативами [29].

У зв'язку із вимогами сучасного інформаційного суспільства, обранням Україною демократизаційного напрямку розвитку, впровадженням інформаційно-комунікативних технологій, необхідністю вдосконалення механізмів взаємодії громадськості із владою в 2011 році було прийнято Закон України «Про доступ до публічної інформації» [39], який дозволив закласти підґрунтя розвитку електронних петицій в Україні. Починаючи із IV кварталу 2013 року назріла потреба у розробці механізмів реалізації прав громадян на звернення через особливу форму колективного звернення громадян– електронну петицію. В цьому ж таки році було розміщено перші петиції не на сайті Президента України чи Кабінету Міністрів України, а Білого Дому [34].

Зважаючи на потребу громадян в забезпеченні постійного, ефективного діалогу із владою та на значний громадський інтерес до питання петицій. 22 липня 2014 року до Верховної Ради України було подано та зареєстровано законопроект «Про право громадян ініціювати розгляд нормативних документів органами влади та місцевого самоврядування», в якому передбачалася процедура практичної реалізації громадянами України наданого Конституцією України права народу здійснювати владу безпосередньо через органи державної влади та органи місцевого самоврядування; визначалася сутність поняття «петиція», під яким розумілося колективну вимогу, яка у встановлений спосіб підтримана громадянами України і подана у відповідні органи влади для подальшого розгляду органами влади, відповідно до їхньої компетенції; механізми створення, підписання та реалізації петиції [55]. Зазначений вище законопроект, хоча й не підтримано у Верховній Раді Україні, проте вказана форма колективного звернення була запроваджена в Україні у зв'язку із прийняттям 2 липня 2015

року Верховною Радою України Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» [37]. Із прийняттям цього закону відбулося законодавче закріплення інституту електронної петиції, як нової форми електронної демократії та ефективного суспільного діалогу.

Наступним кроком на етапі становлення інституту електронної петиції в Україні стало затвердження 25 серпня 2015 року Указом Президента України Національної стратегії у сфері прав людини [44], який був покликаний вдосконалення діяльності щодо утвердження та забезпечення прав і свобод людини і громадянина в Україні шляхом створення дієвого механізму захисту в Україні прав і свобод людини та вирішення наявних проблем у даній сфері. З метою виконання Плану дій щодо реалізації зазначеної Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 року Президентом України 28 серпня 2015 року підписано Указ «Про порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України» [53]. Відповідно до цього Указу на сайті глави держави запрацював спеціальний розділ стосовно електронних петицій.

Також варто розглянути порядок подання та розгляду електронної петиції, що передбачено статтю 23^1 Закону України «Про звернення громадян». У відповідності до даної статті зазначеного Закону України в електронній петиції викладається суть звернення, зазначається прізвище, ім'я, по батькові автора (ініціатора) електронної петиції, адрес електронної пошти. На веб-сайті, відповідного органу або громадського об'єднання, що здійснює збір підписів, обов'язково зазначаються дата початку збору підписів та інформація щодо загальної кількості та переліку осіб, які підписали електронну петицію. Електронна петиція не може містити заклики до повалення конституційного ладу, порушен-ня територіальної цілісності України, пропаганду війни, насильства, жорстокості, розпалювання міжетнічної, расової, релігійної ворожнечі, заклики до вчинення терористичних актів, посягання на права і свободи людини. Відповідальність за зміст електронної петиції несе автор (*ініціатор*) електронної петиції. Для створення електронної петиції до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування її автор (*ініціатор*) заповнює спеціальну форму на офіційному веб-сайті органу, якому вона адресована, або веб-сайті громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, та розміщує текст електронної петиції.

Електронна петиція оприлюднюється на офіційному веб-сайті суб'єкта, який здійснює збір підписів на підтримку електронних петицій, протягом двох робочих днів з дня надсилання її автором. Якщо петиція не відповідає встановленим вимогам, то вона не оприлюднюється, про що повідомляється автору і не пізніше строку, встановленого для оприлюднення. Дата оприлюднення електронної петиції на офіційному веб-сайті є датою початку збору підписів на її підтримку.

Нормативно врегульованим є час протягом якого має бути зібрано підписи і сама кількість підписів. Так, у відповідності до вище зазначеного Закону України петиція, яка адресована Президенту України, Верховній Раді України, Кабінету Міністрів України має зібрати не менш як 25 000 підписів громадян протягом не більше трьох місяців з дня оприлюднення петиції. Протее, кількості підписів за підтримку петиції до органу місцевого самоврядування та строк збору підписів за неї визначаються статутом територіальної громади. Наприклад, згідно пункту 7 Положення Київської обласної ради «Про порядок розгляду електронної петиції» від 24 грудня 2015 року електронна петиція, адресована обласній раді, розгля-дається у порядку, встановленому цим Положенням, за умови збору на її підтримку не менш ніж 5000 підписів громадян протягом не більше 45 днів з дня оприлюднення петиції [54]. Якщо електронна петиція, не набрала необхідної кількості голосів на її підтримку, після завершення строку збору підписів на її підтримку розглядається як звернення громадян відповідно до Закону України «Про звернення громадян».

Що стосується електронної петиції, збір підписів на підтримку якої здійснювався через веб-сайт громадського об'єднання і яка протягом установленого строку набрала необхідну кількість підписів на її підтримку, статтею 23^1 даного Закону України визначено, що не пізніше наступного дня після набрання необхідної кількості підписів надсилається громадським об'єднанням органу, якому адресована петиція, із зазначенням інформації про дату початку збору підписів, дату направлення електронної петиції, загальну кількість та перелік осіб, які підписали електронну петицію (*чи посилання на джерело такої інформації в мережі Інтернет*), строк збору підписів, назву та адресу електронної пошти громадського об'єднання.

Інформація про початок розгляду електронної петиції, яка в установлений строк на офіційному веб-сайті Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, відповідного органу місцевого самоврядування набрала необхідну кількість голосів на її підтримку, оприлюднюється не пізніш як через три робочі дні після набрання необхідної кількості підписів на підтримку петиції, а в разі отримання електронної петиції від громадського об'єднання – не пізніш як через два робочі дні після отримання такої петиції. Розгляд електронної петиції здійснюється невідкладно, але не пізніше десяти робочих днів з дня оприлюднення інформації про початок її розгляду. Порядок розгляду електронної петиції визначається самим адресатом, якому її адресовано (*Президентом України, Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України, місцевою радою*). У відповіді на електронну петицію повідомляється про результати розгляду порушених у ній питань із відповідним обґрунтуванням. Якщо пропозиції, питання, які передбачені в петиції є доцільними, то орган, якому вона адресована в межах своєї компетенції приймає відповідне рішення, спрямоване на врахування, вирішення піднятих питань. Відповідь на електронну петицію не пізніше наступного робочого дня після закінчення її

розгляду оприлюднюється на офіційному веб-сайті органу, якому вона була адресована, а також надсилається у письмовому вигляді автору електронної петиції та відповідному громадському об'єднанню, яке здійснювало збір підписів на підтримку відповідної електронної петиції.

Разом із тим, статтею 23¹ Закону України «Про звернення громадян» передбачено, що відповідні органи державної влади, органи місцевого самоврядування та громадські об'єднання під час збору підписів на підтримку електронної петиції зобов'язані забезпечити:

- безоплатність доступу та користування інформаційно-телекомуніка-ційною системою, за допомогою якої здійснюється збір підписів;
- електронну реєстрацію громадян для підписання петиції;
- недопущення автоматичного введення інформації, у тому числі під-писання електронної петиції, без участі громадянина;
- фіксацію дати і часу оприлюднення електронної петиції та підписання її громадянином.

Інформація про кількість підписів, одержаних на підтримку електронної петиції, та строки їх збору зберігається не менше трьох років з дня оприлюднення петиції. Варто звернути увагу й на той факт, що ст. 23¹ зазначеного вище ЗУ передбачено проведення парламентських слуханнях у Верховній Раді або громадських слуханнях відповідної територіальної громади, якщо електронна петиція містить клопотання про її розгляд на даного виду слуханнях. При цьому, строк розгляду самої електронної петиції продовжується на строк, необхідний для проведення відповідних слухань.

Перші електронні петиції було розміщено на офіційному веб-сайті глави держави й розглядалися у порядку затвердженому Указом Президента України від 28 серпня 2015 року. Даний порядок був розроблений у відповідності до статті 23¹ Закону України «Про звернення громадян». Основні положення Закону передба-чались Указом, яким визначилось коло відповідальних посадових осіб Адміністрації Президента України за розгляд порушених в електронній петиції питань та закріплює їх повноваження з організації розгляду отриманих електронних петицій. Розгляд петицій здійснюється на підставі принципів відкритості та прозорості через залучення в установленому порядку до процесу обговорення порушеного в електронній петиції питань інших органів, заінтересованих осіб, представників інститутів громадянського суспільства, експертів, фахівців, автора петиції та інших осіб.

Електронні петиції, які надходять до Верховної Ради України розглядаються у порядку передбаченому розділом 36¹ Законом України «Про Регламент Верховної Ради України» [56].

Таким чином, інститут електронної петиції, як форма електронної прямої демократії в Україні перебуває на етапі становлення, однак виступає дієвим засобом взаємодії громадськості із владою, оскільки передбачає реалізацію конституційно закріпленого права громадян на звернення до Президента України, Верховної Ради України, Кабінету Міністрів України, органу місцевого самоврядування через офіційний веб-сайт органу, якому

вона адресована, або веб-сайт громадського об'єднання, яке здійснює збір підписів на підтримку електронної петиції.

3.6 Зарубіжний досвід електронної демократії та можливість його адаптації в Україні

Ми заводимо блоги, спілкуємось в соціальних мережах, переглядаємо сайти ЗМІ, слідкуємо за органами влади та разом з цим не усвідомлюємо, який потенціал для розвитку нової для нас форми демократії має Інтернет – ресурс. По суті, цей механізм дозволяє нам, громадянам, реалізувати свої конституційні права для вдосконалення життя. Відповідно до ст.5 Конституції України носієм суверенітету і єдиним джерелом влади в Україні є народ. Народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [23].

Однак у практиці чиновники використовують надану народові владу за своїм вибором і працюють для поліпшення свого життя, а не народу. Як це змінити і дати можливість громадянам впливати на важливі рішення? Відповідь одночасно і проста і дуже складна: перейти на механізми електронної демократії. Електронна демократія (далі – е-демократія) є інноваційною формою державного устрою, при якому кожен громадянин має можливість прямої участі у прийнятті державних рішень, які можуть його торкнутися. Не варто плутати поняття електронної демократії та електронного уряду. Останнє – це лише механізм для спрощення комунікації між громадянами та державою, максимальної відкритості та доступності влади. За допомогою сучасних технологій можна змінити та покращити демократичні процеси в країні. Але якщо в державі демократія реально відсутня або обмежена, то ніякий запуск електронних порталів та е-голосування, звичайно ж, не допоможе. У цьому випадку дуже важливо здорова взаємодія держави і громадськості, готовність громадян брати участь у вирішенні проблем і змінити свою країну [15].

Необхідність розширення форм прямої демократії в Україні зумовлюється недостатньою ефективністю функціонування інститутів представницької демократії.

Потенціал е-демократії в забезпеченні підтримки демократичності політичного процесу та функціонування інститутів представницької демократії є досить значним. Про це свідчать Рекомендації Ради Європи. Незважаючи на відносно обмежені часові межі, досвід використання інструментів е-демократії у практиці урядування насамперед в європейських країнах дає можливість сформулювати переваги та можливості запровадження інструментарію електронної демократії в Україні.

Таким чином, е-демократія:

- сприяє підвищенню прозорості діяльності органів влади завдяки використанню сучасних технологій надання громадянам доступу до інформації;
- є інструментом підтримки політичної діяльності та забезпечення більшої прозорості та відповідальності публічних політиків перед електоратом:
- є своєрідною „школою" демократії і сприяє формуванню у громадян таких навичок, як компетентність і відповідальність, необхідних для забезпечення життєздатності демократії;
- надає додаткових можливостей для побудови та підтримки соціальної солідарності в суспільстві шляхом розвитку соціальних зв'язків між громадянами та групами громадян.

Разом із тим слід підкреслити: попри те, що е-демократія не може вважатися альтернативою представницькій демократії, її можливості повинні активно використовуватись для прискорення процесів демократизації в українському суспільстві – розширення спектра взаємодії між громадянами, між громадянами та владними інститутами, прискорення реакції влади на звернення громадян (*формування зворотного зв'язку*), роз'яснення громадянам рішень влади. Варто розглянути досвід впровадження е-демократії у зарубіжних країнах.

Естонія. Ця країна стала зразком для багатьох за успішним впровадженням е-ресурсів у політичні процеси. Електронна ідентифікація особистості, Інтернет - голосування, електронна медична карта, електронне державне управління, цифрове громадянство – сьогодні це повсякденне життя для естонців. Задумайтесь, на останніх виборах в Естонії в 2015 році третину голосу громадяни віддали шляхом он-лайн голосування.

Крім того, вже більше 90% естонців придбали цифрове посвідчення особи. Податки тут вже давно платять он-лайн. З 2014 року діє програма електронного громадянства (*e-residence*), яка надає його адресатам он-лайн - доступ до адміністрації бізнесу, відкриття банківського рахунку, оплати податків та укладання договорів. Електронними громадянами Естонії стали вже більше 800 українців, в основному, бізнесменів.

Швеція. В 2006 році ініціативна група учнів, очолювана майстром, задумалась, чому молодь майже не бере участь у політичній діяльності. Вони вирішили зареєструвати Партію піратів і пройти голосування на виборах у місцеві ради з одною обіцянкою – голосувати на засіданнях так, як проголосують їх виборці в Інтернеті. Більше десяти років ця партія перебирається у місцевий парламент, вийшла на федеральний рівень, а в 2009 році мала 2-х депутатів у Європарламенті.

Німеччина. Одна з найвідоміших – це Партія піратів Німеччини. Ця політика також основана в 2006 році. В даний час вона нараховує вже більше 13 тисяч членів, представлена в багатьох місцевих радах та навіть отримала один орган у Європейському парламенті. Члени Партії піратів активно

використовують інструменти електронної демократії для обговорення та прийняття рішень всередині об'єднання [1].

Швейцарія. Пряма демократія, тобто право громадян безпосередньо брати участь у управлінні державою, є невід'ємним елементом швейцарської ідентичності, наряду з федералізмом, кантональної автономією та нейтралітетом політики. З яких питань, як і коли голосували швейцарці за останні 150 років, які законодавчі ініціативи висунули, які закони винесли на референдуми? Все це можна швидко і легко дізнатись за допомогою унікальної інфографіки.

Швейцарці нерідко та в цілому справедливо називають «чемпіонами світу» за ступенем участі в політичному житті своєї країни. Забезпечується системою регулярних голосувань на загальнонаціональних, кантональних та комунальних / громадських референдумах. Швейцарець ходить голосувати не раз у чотири роки, але чотири рази на рік, а то і частіше! Другим способом, що дозволяє громадянам безпосередньо втрутитися в управління країною та формувати політичну поведінку держави, є «народна законодавча ініціатива».

Інфографіка підрозділяється на три елемента. Перший показує динаміку використання народом інструменту законодавчої ініціативи в період з 1893 року по сьогодні (*з урахуванням референдуму 14 червня 2015 року*). Другий елемент показує в хронологічному порядку теми реалійних референдумів, проведених з 1875 року. по 2015 рік Третій елемент систематизує питання та теми обов'язкових референдумів, що відбулися в Швейцарії в період з 1848 року. по 2015 рік

Швейцарію іноді називають «країною з 700-літньою демократією", що, строго говорячи, не зовсім так. Сучасні інструменти демократичної участі грома-дян в управлінні суспільством і державою починають розвиватися тут лише після 1848 року, тобто після створення сучасної федеративної швейцарської держави.

Одна з теоретичних можливостей проведення референдуму за будь-яким законом надає серйозну супровідну та корекційну дію на роботу парламентарів.

Інша справа, що в Швейцарії ніколи за всю історію не було єдиного центру політичної влади. Крім того, в країні були розроблені традиції та принципи регіонального самоврядування, які зовсім не ідентичні демократії: даний регіон може бути суверенним, але керуватися цим абсолютно недемократичними методами. Самий яскравий тому приклад: абсолютистсько-патріанський режим, на базі якого керував Берн до 1798 року.

Істотні політичні перетворення, що мали місце в Швейцарії в 1848 році в результаті громадянської війни, перетворили міждержавний союз кантонів у союзну державу, що існує на базі нового основного закону, Федеральної конституції та федерального парламенту, що складається з двох рівноправних палат: Національного ради та Ради кантонів.

Ця рівноправність і не дозволяє, назвати їх за приходом «нижньої» або «верхньої" палат. Їх коректне найменування: відповідно, «велика» і «мала».

Сучасні народні демократичні права починають формуватися в країні лише в період з 1874 по 1891 роки. Тобто після першого всебічного (*або, як говорять в Швейцарії, «тотального»*) перегляду тексту конституції і до моменту офіційного запуску такого інструменту прямої демократії, як народна законодавча ініціатива [30].

Розглядаючи можливість адаптації зарубіжного досвіду в Україні варто згадати, що про електронну демократію в країні почали говорити лише в кінці 90-х років минулого століття. На початку 2000-х років було прийнято кілька законів, які стали основою для її розвитку. Зокрема, прийняті Закони України: «Про електронних документах та електронному документообігу» (2003), «Про електронну цифрову підпис» (2003), «Про основні принципи розвитку інформаційної суспільності в Україні на 2007-2015 роки» (2007 рік).

Поняття «е-демократії» як напрямок державної політики визначено в розпорядженні КМУ від 15 травня 2013 року № 386-р «Про затвердження Стратегії розвитку інформаційної спільноти». Розпорядження КМУ від 20 вересня 2017 року № 649-р Київ «Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні» [47]. Стратегія повинна реалізовуватися до 2020 року. В указаному розпорядженні «електронна демократія – форма суспільних відносин, при якій громадяни та організації звертаються до органів державного управління, а також місцевого самоврядування шляхом широкого застосування інформаційно-комунікаційних технологій».

Влада зобов'язувалась реалізувати концепцію та план заходів щодо її впровадження. Реалізація концепції розвитку електронної демократії розпочалась в 2017 році. Міністра Кабінету міністрів України Олександр Саєнко повідомив про презентацію концепції розвитку електронної демократії, яка була розроблена коаліцією по розвитку е-демократії в Україні з широким он-лайн та офф-лайн обговоренням на національному та місцевому рівнях. Він також додав, що уряд зобов'язався реалізувати концепцію та план заходів щодо її впровадження. «Дякуємо громадськості, експертам коаліції та міжнародним партнерам за наполегливий труд та подання якісних та продуманих документів! Вони будуть доопрацьовані відповідними міністерствами та затверджені Кабміном. Виконання концепції має розпочатися вже цього року». За словами Саєнка, Україна зробила великий крок вперед у впровадженні е-демократії. Тепер у країні працюють служби електронних петицій, бюджетів участі, аналітиків відкритих даних, електронних звернень, моніторингу державних витрат. «За підсумками Глобального індексу відкритих даних за рік ми піднялися з 54-го на 24-е місце, а в світовому рейтингу за Індексом е-участі ООН з 2014 року ми просунулися на 45 позицій і займає 32 місце серед країн світу», - повідомив міністр [15].

Але як це часто траплялося, далі прийняття документу, на жаль, процеси поки що не пішли. Однак у сфері електронного уряду певні зрушення є – це всім відомі різні відкриті реєстри та можливість замовлення державних послуг, які з'явилися в останні роки. Важливими перевагами впровадження

електронної демократії, які, на нашу думку, стануть відчутними для кожного українця, є:

- розширення можливостей громадян брати участь у процесі прийняття рішень та управління країною;
- поліпшення комунікації між суспільством та органами влади;
- підвищення прозорості діяльності органів влади завдяки використанню сучасних технологій для доступу до інформації;
- підвищення оперативного реагування на проблеми громадян.

З огляду на міжнародний досвід розвиток електронного урядування є одним з основних факторів забезпечення успішності реформування та підвищення конкурентоспроможності країни. Реформа будь-якої галузі в сучасних умовах спрямована на широке використання сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для досягнення необхідного рівня ефективності та результативності. Адже саме інструменти е-урядування здатні забезпечити значне покращення якості обслуговування фізичних і юридичних осіб та підвищення відкритості, прозорості та ефективності діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування (*далі – органи влади*). Крім того, запровадження електронного урядування є базовою передумовою для розбудови в Україні ефективних цифрової економіки і цифрового ринку та його подальшої інтеграції до єдиного цифрового ринку ЄС (EU Digital Single Market Strategy).

Згідно з останнім дослідженням ООН (United NationsE-government Survey 2016) щодо розвитку електронного урядування (*E-Government Development Index*) Україна посіла 62 місце серед 193 країн [15].

Це свідчить про значне відставання України від світових темпів розвитку електронного урядування та необхідність удосконалення державної політики у даній сфері, спрямованої на розв’язання таких першочергових проблем, як:

- недостатній рівень єдиної координації, контролю та взаємодії замовників завдань і проектів у сфері інформатизації та розвитку електронного урядування;
- економічна криза, що призвела до зменшення обсягу фінансування завдань та проектів у сфері розвитку електронного урядування;
- низька якість, ефективність та результативність реалізації проектів і завдань у зазначеній сфері;
- не сформованість та недосконалість нормативно-правової бази, що регулює сферу розвитку електронного урядування;
- низька якість управління розробленням, впровадженням, підтримкою функціонування та розвитком інформаційно-телекомунікаційних систем (*бази даних, реєстри тощо*) та ресурсів (*центри обробки даних, телекомунікаційні мережі тощо*) органів влади;
- не сформованість базової інформаційно-телекомунікаційної інфраструктури електронного урядування як техніко-технологічної основи для реалізації всіх проектів і завдань у зазначеній сфері;

- відсутність автоматизованого обміну між інформаційно-телекомунікаційними системами органів влади;
- недостатній рівень інформаційної безпеки та захисту інформації в інформаційно-телекомунікаційних системах органів влади;
- низькі темпи запровадження електронних форм взаємодії між органами влади і фізичними та юридичними особами, зокрема надання електронних послуг та доступу до відкритих даних;
- неврегульованість питання електронної ідентифікації та аутонтефікації фізичних та юридичних осіб під час взаємодії з органами влади;
- низькі темпи розвитку внутрішніх систем електронного документообігу та сучасних інформаційно-аналітичних інструментів підтримки прийняття управлінських рішень;
- недостатній рівень готовності державних службовців та працівників органів місцевого самоврядування, фізичних та юридичних осіб до запровадження і використання інструментів електронного урядування;
- цифрова нерівність у використанні інформаційно-комунікаційних технологій між органами влади на центральному та місцевому рівні;
- недостатній рівень участі громадян та контролю у зазначеній сфері.

Аналіз досвіду запровадження інструментів електронної демократії в Україні й світі показує, що завдяки застосуванню Інтернет-технологій у громадян з’являються нові можливості участі у політичному процесі, зокрема, підвищення рівня їх інформованості щодо актуальних політичних проблем, діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування.

У питаннях інформування громадян щодо діяльності центральних органів державної влади стан справ у цілому відповідає вимогам, що визначені чинними нормативно-правовими актам України. Разом із цим досить низьким є рівень зворотного зв’язку органів влади з громадянами, звітності щодо результатів застосування консультативних форм е-демократії у процесі роботи над нормативно-правовими актами, формуванні напрямів державної політики. В Україні набули певного розвитку окремі елементи таких складових електронної демократії, електронний парламент, електронний суд. Водночас стан розвитку кожної з цих складових не відповідає поточній практиці розвинених демократичних країн. Невдосконаленість запропонованих законодавчих актів дає дуже багато приводів для маніпулювання.

Потребує подальшого розвитку галузева нормативно-правова база, що регламентує розвиток інформаційного суспільства в Україні у напрямі враху-вання вимог розвитку електронної демократії. Зокрема актуальною є потреба визначення правових гарантій одержання громадянами відповідей на їхні запити до державних органів, здійснені в електронній формі. Суттєвою перепоною для реалізації форм е-демократії є загальний рівень розвитку інформаційного суспільства в Україні, який не забезпечує рівного доступу громадян до отримання інформації, доступності для громадян різних форм

електронної демократії. Гострою проблемою розвитку електронної демократії в Україні зали-шається помітна міжрегіональна «цифрова нерівність», відсутність дієвих кроків до її подолання.

Література до розділу ІІІ

1. Абраменко Ю. Ю. Зарубіжний досвід е-урядування та проблеми його імплементації в Україні / Ю. Ю. Абраменко, І. А. Чикаренко // Публічне адміністрування: теорія та практика: електронний збірник наукових праць. – Вип. 2(2) / 2009. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/zbirnik.
2. Багрий – Шахматов Л. В. Уголовно-правовые и криминологические проблемы коррупции, теневой экономики и борьбы с ними / Л. В. Багрий -Шахматов. – Одесса: Ластар, 2001. – 530 с.
3. Бобылева М. П. Управленческий документооборот: от бумажного к электронному / М. П. Бобылева. – М.: Издательский дом МЭИ, 2010. – 295 с.
4. Буари Ф. А. Паблик рилейшнз или стратегия доверия / Ф. А. Буари. – Пер. с фр. – М.: Консалтинговая группа «ИМИДЖ-Контакт»: ИНФРА-М, 2001. – 178 с.
5. Ведькал В. А. Міжнародна співпраця України у сфері запобігання та протидії корупції / В. А. Ведькал // Право і суспільство. – 2016. – № 2(2). – С. 98 – 104.
6. Грицяк Н. В. Демократичне врядування: політико-правові засади / Н. В. Грицяк // Розвиток публічного адміністрування на засадах менеджменту: європейський контекст: матер. Наук. – практ. конф. Дніпропетровськ, 15 – 16 трав. 2009 р.; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Дніпропетровськ: ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 37–38.
7. Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні на 2015-2017рр. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/265-2015-%D0%BF.
8. Деякі питання документування управлінської діяльності: постанова Кабінету Міністрів України від 17 січня 2018 р. № 55 // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/55-2018-%D0%BF.
9. Деякі питання реформування державного управління України: розпорядження Кабінету Міністрів України від від 24 червня 2016 р. № 474-р // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-%D1%80.
10. Деякі питання удосконалення роз’яснювальної роботи органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від 29.09.2010 р. № 1912-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/1912-2010-р.

11. Доповідь про стан інформатизації та розвиток інформаційного суспільства в Україні за 2014 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.dknii.gov.ua/content/shchorichna-dopovid-pro-rozvytok-informaciyno-go-suspilstva.

12. Економічна інформатика: навч. посіб. / В. А. Ткаченко, Г. Ю. Під'ячий, В. А. Рябик. – Харків: НТУ «ХПИ», 2011. – С. 34 – 81.

13. Електронне урядування та електронна демократія: навч. посіб. у 15 ч./ за заг. ред. А. І. Семенченка, В. М. Дрешпака. – К., 2017. Електронний документообіг.

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

15. Єдиний вєб портал органів виконавчої влади України – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.kmu.gov.ua/control/ru/cardnpd?docid=250 287124.

16. Задорожний С. А. Місцева влада у боротьбі з корупцією / С. А. Задо-рожний // Ефективність державного управління. – 2014. – Вип. 41. – С. 234-242.

17. Закірова С. Електронні петиції в Україні: становлення системи та механізм дії. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuviap.gov.ua/index.phpoption=com_content&view=article&id=1576:elektronni-petitsiji-v-ukrajini-stanov lennya-sistemi-ta-mekhanizm-diji&catid=8&Itemid=350.

18. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік. [Електронний рсурс]. – Режим доступу: ftp://91.142.175.4/nazk_files/zvity/NAPK_annual-report_2016.pdf.

19. Интернет-технологии в современном мире // Веб студия Startov Company. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://startov.ru/internet-tehnologii.html.

20. Інформація про Національне агентство з питань запобігання корупції [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/news/informaciya-pro-nacionalne-agentstvo-z-pytan-zapobigannya-korupciyi.

21. Кадлубович Т. Політична комунікація в демократизації владних відносин України: дис. канд. політ. наук: 23.00.02 / Кадлубович Тетяна Іванівна; Київський національний ун-т ім. Тараса Шевченка. – К., 2008. – 191 с.

22. Колосок С. В. Зв’язки з громадськістю у формуванні іміджу органів державного управління: дис. канд. н. держ. упр.: 25.00.01 / Колосок Сергій Васильович ; Національна академія держ. управління при Президентові України, Одеський регіональний ін-т держ. управління. – О., 2003. – 204 с.;

23. Конституція України від 28.06.1996 р. № 254к/96-ВР. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80.

24. Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади: розпорядження Кабінету Міністрів України від15 лютого 2006 р. №90 –р. – [Електронний ресурс] Режим доступу: http://zakon0. rada. gov.ua.

25. Кручініна Т. Переваги й недоліки електронного документообігу // Секретар-референт, № 10 – 2014 – С. 26 – 31.

26. Кукарін О. Б. / Електронний документообіг та захист інформації: навч. посіб. – К.: НАДУ, 2015. – 84 с.

27. Ліпкан В. А. Правовий режим податкової інформації в Україні: монографія / В. А. Ліпкан, О. В. Шепета, О. А. Мандзюк / за заг. ред. В. А. Ліпкана. – К. : ФОП О. С. Ліпкан, 2015. – 440 с.

28. Національний центр електронного урядування: Офіційний сайт. – Режим доступу: http://nc.da-gov.adamant.ua.

29. Нестеренко В. Інституційне утвердження електронних петицій в Україні в контексті зарубіжного досвіду / В. Нестеренко // Віче. – № 22. – листопад 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://veche.kiev.ua/ journal/5005.

30. Новини Швейцарії – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.swissinfo.ch.

31. Панкевич І. Інститут безпосередньої демократії та розвиток українського конституціоналізму / І. Панкевич // Вісник Львівського університету «Серія юридична». – 2013. – Випуск 58. – С. 95 – 102.

32. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики / В. Парсонс ; пер. з англ. О. Дем'янчук. – К. : Вид. дім «Києво-Могилянська академія», 2006. – 549 с.

33. Покровська (Цвєткова) К. Соціальні мережі зменшують прірву між офіційними особами та пересічними громадянами / Катерина Покровська (Цвєткова). Режим доступу : http://social-science.com.ua/article/1015.

34. Понад 10 петицій проти влади України розміщено на сайті Білого дому. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dt.ua/POLITICS/ponad-10-peticiy-proti-vladi-ukrayini-rozmischeno-na-sayti-bilogo-domu-133012_.html.

35. Почепцов Г. Від Facebook'у і гламуру до Wikileaks: медіакомунікації / Георгій Почепцов. – 2-ге вид. – К. : Спадщина, 2014. – 464 с.

36. Про адміністративні послуги: Закон України від 6 вересня 2012 р. No5203 – VI [Електронний ресурс] Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua.

37. Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» Закону України від 02.07.2015 р. № 577-VIII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/577-19.

38. Про додаткові заходи щодо забезпечення відкритості у діяльності органів державної влади. Указ Президента України від 1 серпня 2002 р. № 683 // Урядовий кур'єр від 02.08.2002 № 140.

39. Про доступ до публічної інформації Закон України від 13.01.2011 № 2939-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2939-17.

40. Про електронний цифровий підпис Закону України від 22 травня 2003 року № 852-IV // Урядовий кур'єр від 02.07.2003 р.

41. Про електронні довірчі послуги Закон України від 5 жовтня 2017 року № 2155-VIII // Відомості Верховної Ради України від 10.11.2017. – 2017 р., № 45, стор. 5, стаття 400.

42. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18.

43. Про затвердження порядку застосування електронного цифрового підпису органами державної влади, органами місцевого самоврядування, підпри-ємствами, установами та організаціями державної форми власності – Постанова Кабінету Міністрів України від 28 жовтня 2004 р. № 1452 //Урядовий кур'єр від 10.11.2004 р., № 214.

44. Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини. Указ Президента України від 25 серпня 2015 р. № 501/2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/501/2015.

45. Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.02.2017 р., № 56. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3. rada.gov.ua/laws/show/z0201-17.

46. Про затвердження Стратегії розвитку інформаційного простору України на період до 2020 року: Проект Указу Президента України. Режим досту-пу: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=113102&cat_id= 61025.

47. Про затвердження Стратегії розвитку інформаційної спільноти. Розпорядження КМУ від 15 травня 2013 року № 386-р.

48. Про затвердження Правил захисту інформації в інформаційних, телекомунікаційних та інформаційно-телекомунікаційних системах: – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/373-2006-%D0%BF.

49. Про заходи щодо створення електронної інформаційної системи «Електронний Уряд». Постанова Кабінету Міністрів України від 24 лютого 2003 р. № 208 // Офіційний вісник України від 14.03.2003 р., № 9, стор. 112, стаття 378.

50. Про звернення громадян. Закон України від 02.10.1996 р., № 393/96-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/ show/393/96-%D0%B2%D1%80.

51. Про оподаткування прибутку підприємств» Закон України від 28 грудня 1994 р. №о334/94 – [Електронний ресурс] Режим доступу: http://zakon0. rada.gov.ua.

52. Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007 – 2015 роки Закон України від 09.01.2007 р., № 12. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua.

53. Про порядок розгляду електронної петиції, адресованої Президентові України Указ Президента України від 28.08.2015 р. №523/2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу:https://www.president. gov.ua/documents/ 5232015-19384.

54. Про порядок розгляду електронної петиції. Положення Київської обласної ради від 24.12.2015 року № 038-01-VII. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://petition.kor.gov.ua/Polozhennja.

55. Про право громадян ініціювати розгляд нормативних документів органами влади та місцевого самоврядування Законопроект від 22.07.2014 року № 4346а. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov. ua/pls/ zweb2/webproc4_1?pf3511=51775.

56. Про Регламент Верховної Ради України Закон України від 10.02.2010 р., № 1861-VI. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5. rada.gov.ua/laws/show/1861-17/paran22n22.

57. Про соціальні послуги: Закон України від 19 червня 2003 р. № 966 – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua

58. Про схвалення Концепції розвитку електронного урядування в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 20 вересня 2017 р. № 649-р // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon0.rada.gov.ua/ laws/show/ 649-2017-%D1%80.

59. Про схвалення Стратегії розвитку інформаційного суспільства в Україні. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 травня 2013 року № 386-р. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/ laws/ show/386-2013-%D1%80.

60. Публічний звіт Голови Державного агентства з питань електронного урядування України за 2017 рік – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://goo.gl/uqtqpq.

61. Путеводитель по социальным сетям Интернета // Статьи: история появления термина «Социальные сети». – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.social-networking.ru/article/social-networking-term-history.

62. Реінжиніринг адміністративних процесів в органах публічної влади. Частина 9: / [С. П. Кандзюба, Р. М. Матвійчук, Я. М. Сидорович, П. М. Мусієнко]. – К.: ФОП Москаленко О. М., 2017. – 64 с.

63. Саєнко М. Г. Стратегія підприємства: підручник / М. Г. Саєнко. – Тернопіль: «Економічна думка», 2006. – 390 с.

64. Система електронної взаємодії органів виконавчої влади (СЕВ ОВВ) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dir.gov.ua/sistema-elektronnoyi-vzayemodiyi-organ.

65. Словник української мови: в 11 томах / АН УРСР. Інститут мовознавства; за ред. І. К. Білодіда. – К.: Наукова думка, 1970 – 1980. – Т. 6. – С. 344.

66. Собків Я. М. Електронна петиція як одне з інформаційних прав людини і громадянина / Я. М. Собків // Глобальна організація союзницького лідерства. – 2015. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://goal-int.org/elektronna-peticiya-yak-odne-z-informacijnix-prav-lyudini-i-gromadyanina.

67. Чуприна Л. Соціальні мережі як інструмент реалізації громадських ініціатив / Л. Чуприна. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://nbuviap. gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1085:sotsialni-merezhi-yak-instrument-realizatsiji-gromadskikh-initsiativ&catid =127Itemid= 460.

68. David Navetta. The Legal Implications of Social Networking: The Basics (Part One) [Електронний ресурс] / Режим доступу: http://www.infolawgroup.com/2011/06/articles/socialnetworking/the-legal-implications-of-social-networkingthe-basics-part-one.

69. Gerring J., Thacker S. C. Political institutions and corruption: The role of unitarism and parliamentarism // British Journal of Political Science. 2004. Vol. 34, no. 2. pp. 295-330.

70. Governance for sustainable human development a UNDP policy document / United Nations Development Programme – 1997. – January. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.pogar.org/publications/other/undp/governance/ undppolicy doc97-e.pdf.

71. Kaufmann D., Kraay A. and Zoido-Lobaton P. Aggregating Governance Indicators. The World Bank, 1999.

72. Plumptre T. Governance and Good Governance: International and Aboriginal Perspectives / T. Plumptre, J. Graham // Institute On Governance. – 1999. – December 3. – 27 p. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:/http://iog.ca/ wpcontent/uploads/2012/12/1999_December_govgoodgov.pdf.

73. Secretary-General's statement on the adoption by the General Assembly of the United Nations Convention against Corruption. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/sg/statements/?nid=602.

Розділ IV. ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ ТА АДМІНІСТРУВАННЯ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

4.1. Проблематика діяльності військово - цивільних адміністрацій на окупованих РФ територіях України

З початку проведення антитерористичної операції в окремих районах Донецької та Луганської областей Україна, як держава, виявила низку проблем щодо забезпечення безперервності реалізації виконавчої влади та забезпечення здійснення місцевого самоврядування. Однією з передумов виникнення вищезазначених проблем є нездійснення органами місцевого самоврядування покладених на них Конституцією та законами України повноважень протягом тривалого часу, зокрема внаслідок їх фактичного самоусунення від виконання своїх повноважень. Це вкрай негативно позначається на забезпеченні безпеки та життєдіяльності населення в окремих районах Донецької та Луганської областей.

Зазначені проблеми стали підставою для застосування нових методів державного управління. Новим напрямком реалізації виконавчої влади в Україні стало внесення змін до українського законодавства щодо утворення військово-цивільних адміністрацій. Втіленням такої реакції стала поява військово-цивільних адміністрацій, що здійснюють управління та адміністрування територіями і соціально-економічними, публічно- політичними і подекуди військовими процесами на тимчасово окупованих територіях та на яких провадиться антитерористична операція (*АТО, а нині ООС*).

Питання діяльності військово-цивільних адміністрацій, вдосконалення адміністративно-правового статусу військово-цивільних адміністрацій на окупованих територія України не були предметом активних теоретико-методологічних досліджень, проте є роботи вітчизняних вчених у цій сфері, які стосуються окремих елементів правового статусу та функціонального навантаження на військово-цивільні адміністрації. Серед таких вчених, зокрема, Є.П. Вакуленко, А. М. Лисенко, В.М. Тарасов, С.А. Трофимов та ін.

Військова агресія Російської Федерації (РФ) та провадження нею «гібридної війни» стали новою реальністю сучасного етапу розвитку геополітичних процесів. Втручання РФ в діяльність публічно-політичних інституцій та інститутів громадянського суспільства спричинило хвилю сепаратистських настроїв, які з огляду на військову підтримку ворогуючої сторони перетворилися у масштабний збройний конфлікт на території України.

Відповідно до основних принципів міжнародного права та положень Статуту ООН держави повинні вирішувати міжнародні суперечки мирним способом. Але сучасне міжнародне право припускає можливість правомірного застосування збройних сил (самозахист від агресії, задіяння збройних сил ООН, реалізація права на самовизначення). Дії держав під час війни регулюються принципами та нормами, що належать до міжнародного права,

яке застосовується в період збройних конфліктів і визначає припустимість засобів і методів ведення дій, забезпечує захист жертв, встановлює взаємовідносини між державами, що воюють, і такими, що не воюють, тощо [36].

14 квітня 2014 року Указом Президента України «Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року "Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України» від 14 квітня 2014 р. № 405 розпочато Антитерористичну операцію [50], цим же рішенням визначено особливості правового режиму АТО на сході України.

Статтею 1 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» від 20.03.2003 року № 638, визначено, що антитерористична операція – комплекс скоординованих спеціальних заходів, спрямованих на попередження, запобігання та припинення терористичної діяльності, звільнення заручників, забезпечення безпеки населення, знешкодження терористів, мінімізацію наслідків терористич-ної діяльності [50]. Громадяни України, які проживають в зоні проведення тимчасової антитерористичної операції або переселилися з неї, опинились в ситуації, коли залишились без житла, роботи та засобів існування, люди масово втікають зі своїх домівок, закриваються магазини, підприємства, бізнес-структури. Для захисту конституційних прав і свобод своїх громадян, на період проведення антитерористичної операції необхідно було вжити заходів щодо їх підтримки в умовах, які фактично мають ознаки воєнного стану. Одним із таких заходів було прийняття Закону України «Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції» від 16.09.2014 р. № 1669, яким визначено тимчасові заходи для забезпечення підтримки суб'єктів господа-рювання, що здійснюють діяльність на території проведення антитерористичної операції, та осіб, які проживають у зоні проведення антитерористичної операції або переселилися з неї під час її проведення [71].

При цьому в межах проведення АТО відбувається управління територіями, на яких вона проводиться. Таке управління здійснюється у формі цивільно-військового співробітництва (ЦВС) – унікальної форми взаємодії цивільної та військової адміністрацій, спрямованої на забезпечення першочергового виконання ЗСУ завдань щодо захисту суверенітету та недоторканності державної території, а також суспільно-політичних та соціально-економічних процесів розвитку територій з урахуванням особливостей проведення АТО [88].

ЦВС реалізується шляхом координації зусиль силових структур та відомств і цивільних адміністрацій. Слід зазначити, що світовою практикою (зокрема, практикою НАТО) вироблено низку принципів організації ЦВС, головними і важливими з точки зору сучасного досвіду України є такі [85]:

– до керівного складу ЦВС належить посадова особа штабу ЗСУ, повністю обізнана з оперативно-тактичною обстановкою та уповноважена координувати діяльність ЦВС та ЗСУ, в тому числі реалізації проектів (швидкого впливу) у зоні проведення об'єднаних бойових операцій;

– діяльність ЦВС є невід'ємною частиною плану командувача ЗСУ, сприяє виконанню ЗСУ завдань з метою якнайшвидшого ефективного досягнення бажаного результату;

– ЗСУ намагаються узгоджувати свою діяльність з представниками ЦВС та громадськості територій проведення АТО;

– діяльність інституцій ЦВС, що здійснюється з метою сприяння розвитку територій та подолання військового опору супротивника, є тимчасовою та має на меті своєчасну передачу зобов'язань відповідним цивільним організаціям чи місцевій владі [85].

Практичне втілення принципів ЦВС в Україні, особливо в умовах прове-дення АТО, відбулося у Законі України «Про військово-цивільні адміністрації» від 3.02.2015 № 141 (*далі Закон 141*), що за своєю природою є тимчасовим вимушеним заходом з елементами військової організації управління для забезпечення безпеки та нормалізації життєдіяльності населення в районі проведення антитерористичної операції [51].

Відповідно до ст. 3 Закону № 141 військово-цивільні адміністрації (далі – ВЦА) створюються у разі потреби за рішенням Президента України. Загальне керівництво діяльністю ВЦА населених пунктів, районних ВЦА здійснюють керівники відповідних обласних ВЦА, а якщо відповідні обласні ВЦА не створені, то керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Керівництво діяльністю обласних ВЦА у сфері забезпечення громадсь-кого порядку і безпеки здійснює керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України. Парламентський контроль у сфері військово-цивільних відносин здійснює Верховна Рада України [51].

Таким чином, особливість правосуб'єктності ВЦА полягає в тому, що це є специфічний орган державної влади із перехресним підпорядкуванням:

– Антитерористичному центру при СБУ – з огляду на законодавче закріплення та специфіку виконуваної функції в межах АТО;

– Кабінету Міністрів України – по вертикалі виконуваних функцій державної адміністрації відповідного району чи області;

– Президенту України – внаслідок створення ним ВЦА та призначення їх голів;

– Верховній Раді України – у питаннях реалізації військово-цивільних відносин.

Подібне підпорядкування суттєво ускладнює процеси виконання ВЦА власних завдань, але є об'єктивним і необхідним через складність функціо-нального навантаження та особливості, пов'язані із забезпечувальною функцією ЗСУ і проведення АТО.

Відповідно до ст. 1 Закону № 141 військово-цивільні адміністрації - це тимчасові державні органи у селах, селищах, містах, районах та областях, що діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України (у разі їх утворення для виконання повноважень відповідних органів у районі проведення антитерористичної операції) або у складі Об'єднаного

оперативного штабу Збройних Сил України (*у разі їх утворення для виконання повноважень відпо-відних органів у районі здійснення заходів із забезпечення національної безпеки і оборони, відсічі і стримування збройної агресії Російської Федерації у Донецькій та Луганській областях*) і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, право-порядку, участі у протидії актам збройної агресії, диверсійним проявам і терорис-тичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі відсічі збройної агресії РФ, зокрема проведення антитерористичної операції [51].

Указами Президента України № 123/2015 від 5 березня 2015 р., № 469/2015 від 7 серпня 2015 р., № 472/2015 від 13 серпня 2015 р., № 329/2016 від 11 серпня 2016 р., № 414/2016 від 28 вересня 2016 р., № 513/2016 від 19 листопада 2016 р., № 128/2017 від 12 травня 2017 р., № 351/2017 від 3 листопада 2017 р. створені такі військово-цивільні адміністрації (ВЦА) (*таблиця 4.1*):

Таблиця 4.1. Військо-цивільні адміністрації

ВЦА обласного рівня	**ВЦА районного рівня**	**ВЦА рівня населених пунктів**
Донецька область – Донецька обласна ВЦА	Артемівський (згодом - Бахмутський) район - *Артеміська районна ВЦА*	ВЦА селище Зайцеве
	Бойківський район –Тельманівська районна ВЦА	
	Волноваський район - *Волноваська районна ВЦА*	ВЦА сіл Комінтернове, Водяне та Заїченко ВЦА сіл Широкине та Бердянське
	Костянтинівський район - *Костянтинівська районна ВЦА*	
	Мангушський район - *Першотравнева районна ВЦА*	
	Мар'їнський район - Мар'їнська райнна ВЦА	ВЦА міста Красногорівка ВЦА міста Мар'їнка та села Побєда
	Нікольський район - *Володарська районна ВЦА*	
	Ясинуватський район - Ясинуватська районна ВЦА	
	ВЦА міста Авдіївка	
	ВЦА міста Вугледар	
	ВЦА міста Торецьк	
Луганська область – Луганська обласна ВЦА	Новоайдарський район - *Новоайдарська районна ВЦА*	ВЦА села Кримське ВЦА сіл Трьоізбенка, Кряківка, Лобачеве, Лопаскине та Оріхове-Донецьке
	Попаснянський район -	ВЦА селища Новотош-

	Попаснянська районна ВЦА	ківське та села Жолобок ВЦА сіл Троїцьке та Новозванівка ВЦА міста Золоте та села Катеринівка
	Станично-Луганський район - *Станично-Луганська районна ВЦА*	ВЦА сіл Нижна Вільхова, Верхня Вільхова, Малино-ве, Плотината, Пшеничне
	ВЦА міста Рубіжне	

**Курсив* – ВЦА, що припинили свою діяльність.

21 травня 2015 року Верховною Радою України було прийнято Постанову № 462 «Про Заяву Верховної Ради України "Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод» [56], якою схвалювалася заява про відступ України від деяких міжнародних зобов'язань, визначених міжнародним пактом про громадянські та політичні права та Конвенцією про захист прав людини та основоположних свобод.

Серед іншого, у заяві надавалося пояснення утворенню у лютому місяці 2015 року нових органів державно влади «утворені військово-цивільні адміністрації як тимчасові державні органи, які діють на території Донецької та Луганської областей у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України і призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції».

Аналіз поняття «військово-цивільні адміністрації» дає підстави зробити висновок, що ВЦА наділені певними ознаками, а саме: 1) це державний орган; 2) носить тимчасовий характер; 3) утворені у селах, селищах, містах, районах та областях; 4) діє у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України; 5) має спеціальне призначення – забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції. Першою ознакою військово-цивільної адміністрації ми визначили, що вона є ***державним органом***.

За змістом положення частини третьої ст. 5 у непрямій формі використано термін «орган держави». Комплексний аналіз положень Основного Закону дозволяє дійти висновку, що на відповідному рівні терміни «орган державної влади» і «державний орган» («орган держави») вживаються як синоніми.

На думку В.М. Шаповала, термін «орган державної влади» є вихідним за Конституцією України. Похідними від нього є терміни «орган законодавчої

влади», «орган виконавчої влади» і «орган судової влади» *(«суд»).* В конституційному тексті вживаються й інші терміни, складовою яких є слово «орган». Зокрема, в частині другій ст. 59 згадано державні органи. За змістом положення частини третьої ст. 5 у непрямій формі використано термін «орган держави» [59]. Комплексний аналіз положень Основного Закону дозволяє дійти висновку, що на відповідному рівні терміни «орган державної влади» і «державний орган» *(«орган держави»)* вживаються як синоніми. В юридичній літературі сформовано поняття Органу державної влади, а саме – це ланка (елемент) механізму держави, що бере участь у виконанні функцій держави й наділений при цьому владними повноваженнями [73].

Отже військово-цивільна адміністрація є ланкою (елементом) механізму держави, що бере участь у виконанні функцій держави й наділений при цьому владними повноваженнями. Наступною ознакою військово-цивільної адміністрації є те, що вона носить ***тимчасовий характер***.

У теорії права по часу дії державні органи поділяються на постійні (*не обмежені терміном дії*) та тимчасові (*обмежені терміном дії*). Так на думку Ромашова Р. А., постійні – державні органи не обмежені в своїх професійних функціях будь-якими термінами або обставинами, діють до ліквідації (*реорганізації*).Тимчасові органи створюються для реалізації конкретної функції і, після того, як функція виконана, припиняють своє існування [80].

Відповідно до ч. 2 ст. 1 Закону № 141 військово-цивільні адміністрації населених пунктів набувають прав та обов'язків з дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань. Згідно зі ч. 1 ст. 3 Закону військово-цивільні адміністрації утворюються у разі потреби за рішенням Президента України [51].

Відповідно до ч. 2 ст. 3 Закону військово-цивільні адміністрації населених пунктів утворюються в одному чи декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та/або їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконання [19; 51]. Частиною 11 ст. 3 Закону передбачено, що повнова-ження військово-цивільних адміністрацій району, області починаються у день набрання чинності актом Президента України про їх утворення і припиняються у день відкриття першої сесії новообраної відповідної ради. Повноваження військово-цивільних адміністрацій населених пунктів починаються з дня внесення запису про їх державну реєстрацію як юридичних осіб до Єдиного державного реєстру юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань і при-пиняються у день відкриття першої сесії новообраної відповідної ради. У день відкриття першої сесії новообраної відповідної ради акт Президента України про утворення військово-цивільної адміністрації втрачає юридичну силу в частині, що стосується відповідної адміністративно-територіальної одиниці [51].

Президент України невідкладно приймає рішення про ліквідацію військово-цивільних адміністрацій. Також ознакою військово-цивільної адміністрації є те, що вони утворені у селах, селищах, містах, районах та областях. У статті 1 Закону № 141 зазначено, що військово-цивільні адміністрації району, області – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження районних, обласних рад, державних адміністрацій та інші повноваження, визначені цим Законом [51].

В абзаці 4 ст. 1 Закону № 141 також вказано, що військово-цивільні адміністрації населених пунктів – це тимчасові державні органи, що здійснюють на відповідній території повноваження сільських, селищних, міських рад, районних у містах рад, виконавчих органів сільських, селищних, міських, районних у містах рад та голів та інші повноваження, визначені цим Законом [51]. Утворення військово-цивільної адміністрацій залежить від АТУ України. Так Коршун В. визначає адміністративно-територіальний устрій держави – це сукупність відповідних територіальних одиниць, у межах яких функціонує система органів державної влади. Тобто, це внутрішньо узгоджене об'єднання адміністративно-територіальних одиниць, в результаті якого забезпечується необхідна організаційна єдність, створюється певна система адміністративно-територіального устрою, де кожна адміністративно-територіальна одиниця охоплює певну територіальну громаду, інтереси якого представляють відповідні органи місцевого самоврядування [36].

Відповідно до ст. 133 Конституції України систему адміністративно-територіального устрою України складають: Автономна Республіка Крим, області, райони, міста, райони в містах, селища і села [19; 30]. Таким чином, у зв'язку з необхідністю виконання повноважень місцевих державних органів та органів місцевого самоврядування військово-цивільні адміністрації утворюються у селах, селищах, містах, районах та областях. Однак, виходячи з положень Закону військово-цивільна адміністрація не може бути утворена для Автономної Республіки Крим. Наступною ознакою військово-цивільної адміністрації є те, що вона ***діє у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України***.

Діяльність Антитерористичного центру при Службі безпеки України здійснюється відповідно до Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України [65]. Відповідно до п. 1 вказаного Положення Антитерористичний центр є постійно діючим органом при службі безпеки України, який здійснює координацію діяльності суб'єктів боротьби з тероризмом у запобіганні терористичним актам щодо державних діячів, критичних об'єктів життєзабезпечення населення, об'єктів підвищеної небезпеки, актам, що загрожують життю і здоров'ю значної кількості людей, та їх припиненні.

Відповідно до ч. 8 ст. 3 Закону № 141 структуру і штатний розпис військово-цивільних адміністрацій населених пунктів затверджує керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України за поданням керівника відповідної військово-цивільної адміністрації. Згідно ч. 13 ст. 3

Закону призначення заступників керівників військово-цивільних адміністрацій населених пунктів та керівників підрозділів таких адміністрацій здійснюються керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України за поданням керівника відповідної військово-цивільної адміністрації без конкурсного відбору. В ст. 6 Закону зазначено, що військово-цивільну адміністрацію населеного пункту (населених пунктів) очолює керівник, який призначається на посаду та звільняється з посади керівником відповідної обласної військово-цивільної адміністрації за погодженням з керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України, а у разі якщо відповідна обласна військово-цивільна адміністрація не утворена – керівником Антитерористичного центру при Службі безпеки України [51].

Ст. 5 Закону № 141 передбачає, що військово-цивільні адміністрації на відповідній території за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України мають право:

- встановлювати обмеження щодо перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів;
- тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості;
- організовувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби – огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, крім обмежень, установлених Конституцією України;
- порушувати у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об’єднань;
- організовувати контроль за роботою підприємств телекомунікацій, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для проведення роз’яснювальної роботи серед населення, особового складу військових формувань і правоохоронних органів; встановлювати обмеження щодо торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними та отруйними речовинами, алкогольними напоями і речовинами, виробленими на спиртовій основі;
- вилучати у громадян на зберігання вогнепальну зброю та боєприпаси, холодну зброю, а в підприємств, установ і організацій також навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;
- встановлювати порядок використання сховищ, споруд та інших об’єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб безпеки;
- організовувати евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також евакуацію підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське і культурне значення;
- організовувати у разі потреби нормоване забезпечення населення питною водою, продуктами харчування, предметами першої необхідності, ліками [51].

Таким чином, вищевказані положення підтверджують те, що військово-цивільна адміністрація діє у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України.

Ще однією ознакою є ***спеціальне призначення військово-цивільної адміністрації***, а саме: забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції. Згідно зі ст. 2 Закону № 141 військово-цивільні адміністрації у своїй діяльності керуються Конституцією України, Законом України «Про боротьбу з тероризмом», цим Законом та іншими виданими відповідно до них нормативно-правовими актами [51].

Відповідно до ст. 7 Закону України «Про боротьбу з тероризмом» [50] у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України можуть створюватися і діяти військово-цивільні адміністрації – тимчасові державні органи, які призначені для забезпечення дії Конституції та законів України, забезпечення безпеки і нормалізації життєдіяльності населення, правопорядку, участі у протидії диверсійним проявам і терористичним актам, недопущення гуманітарної катастрофи в районі проведення антитерористичної операції.

З метою реалізації діяльності військово-цивільної адміністрації відповідно до призначення Законом встановлені відповідні права. Так відповідно до ст. 5 Закону № 141 військово-цивільні адміністрації на відповідній території за погодженням з Антитерористичним центром при СБУ мають право:

1) встановлювати обмеження щодо перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів й тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості;

2) організовувати перевірку документів, що посвідчують особу, у фізичних осіб, а в разі потреби – огляд речей, транспортних засобів, багажу та вантажів, службових приміщень і житла громадян, крім обмежень, установлених Конституцією України;

3) порушувати у порядку, визначеному Конституцією і законами України, питання про заборону діяльності політичних партій, громадських об’єднань;

4) організовувати контроль за роботою підприємств телекомунікацій, використовувати місцеві радіостанції, телевізійні центри та друкарні для проведення роз’яснювальної роботи серед населення, особового складу військових формувань і правоохоронних органів;

5) встановлювати обмеження щодо торгівлі зброєю, сильнодіючими хімічними та отруйними речовинами, алкогольними напоями і речовинами, виробленими на спиртовій основі;

6) вилучати у громадян на зберігання вогнепальну зброю та боєприпаси, холодну зброю, а в підприємств, установ і організацій також навчальну та бойову техніку, вибухові, радіоактивні речовини і матеріали, сильнодіючі хімічні та отруйні речовини;

7) встановлювати порядок використання сховищ, споруд та інших об'єктів для захисту населення, а також для задоволення потреб безпеки;

8) організовувати евакуацію населення з місць і районів, небезпечних для проживання, а також евакуацію підприємств, установ, організацій та матеріальних цінностей, які мають важливе державне, господарське і культурне значення;

9) організовувати у разі потреби нормоване забезпечення населення питною водою, продуктами харчування, предметами першої необхідності, ліками [35].

Спеціальне призначення військово-цивільних адміністрацій, на нашу думку, забезпечується відповідними повноваженнями. Що стосується особливостей функціонального навантаження на ВЦА, то вся сукупність повноважень, визначена відповідно до ст. 4 Закону України №141, може бути розділена за кількома напрямами державно-управлінського впливу (*таблиця 4.2.*) [8].

Таблиця 4.2.
Напрямами державно-управлінського впливу

Повноваження	**Сфера державно-управлінського впливу**
Економічні процеси	– підготовка та затвердження програм соціально-економічного та культурного розвитку відповідних адміністративно-територіальних одиниць; – забезпечення збалансованого економічного розвитку території; – залучення підприємств, установ та організацій до участі у комплексному соціально-економічному розвитку території; – розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, необхідних для територіальної громади; – складання та затвердження місцевого бюджету; – встановлення ставок місцевих податків і зборів, а також пільг щодо їх сплати; – встановлення тарифів на житлово-комунальні послуги; – організація благоустрою населених пунктів; – організація місцевих ринків, ярмарків тощо.

Соціальне забезпечення	– забезпечення збалансованого соціального розвитку території; – управління закладами освіти, охорони здоров'я, культури, фізичної культури і спорту, оздоровчими закладами; – забезпечення соціально-культурних закладів, які перебувають у комунальній власності; – забезпечення централізованого тимчасового зберігання архівних документів тощо.
Комунальне господарство	– залучення підприємств, установ та організацій до участі у комплексному соціально-економічному розвитку території; – розміщення на договірних засадах замовлень на виробництво продукції, необхідних для територіальної громади; – складання та затвердження місцевого бюджету; – встановлення ставок місцевих податків і зборів, а також пільг щодо їх сплати; – вирішення відповідно до закону питань регулювання земельних відносин; – створення відповідно до законодавства комунальної аварійно-рятувальної служби; – вирішення питань збирання, транспортування, утилізації та знешкодження побутових відходів; – встановлення зручного для населення режиму роботи підприємств комунального господарства тощо; – затвердження маршрутів і графіків руху місцевого пасажирського транспорту тощо.
Публічно-політичні процеси	– здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення; – сприяння діяльності органів суду, прокуратури, юстиції, служби безпеки, Національної поліції, адвокатури, Національного антикорупційного бюро України і Державної кримінально-виконавчої служби України; – скасування актів виконавчих органів відповідної ради, які не відповідають Конституції України, законам України тощо; – прийняття рішень щодо організації проведення в межах відповідної адміністративно-територіальної одиниці виборів органів державної

	влади, місцевого самоврядування та сільського, селищного, міського голови; – прийняття рішення про дострокове припинення повноважень органів територіальної самоорганізації населення тощо.
Адміністративно-військова взаємодія в межах проведення АТО-ООС	– сприяння організації призову громадян на військову службу за призовом та альтернативну (невійськову) службу, а також їх мобілізації, організації навчальних та спеціальних військових зборів; – організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом; – вирішення відповідно до законодавства питань соціально-побутового забезпечення ЗСУ; – сприяння організації виробництва і поставок у війська підприємствами та організаціями, що перебувають у комунальній власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів; – сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні; – встановлення охорони важливих об'єктів національної економіки; – визначення територій, на яких можуть проводитися потенційно небезпечні заходи в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу ЗСУ; – організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних із мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом.

Проведений ґрунтовний аналіз Закону № 141 дає можливість стверджувати, що він містить низку розбіжностей, та не адаптований під існуюче законодавство. Стаття перша даного закону говорить: Військово-цивільні адміністрації – тимчасові державні органи, які діють у складі Антитерористичного центру при Службі безпеки України. В частині третій статті третій прописано: голови районних, обласних державних адміністрацій набувають статусу керівників відповідних військово-цивільних адміністрацій [51]. Цими статтями засвідчується, що в разі підписання Президентом Указу про створення ВЦА, він передає в підпорядкування АТЦ, який є структурною ланкою СБУ, своїх підлеглих. Однак, голови ОДА та РДА є представниками гілки президентської влади в областях. Таким чином частина повноважень

президентської гілки влади переходить до АТЦ, яке не має, ані досвіду, ані фахівців, ані законних підстав для здійснення подібних повноважень [48].

Далі, в цій же третій статті, ч. 8, зазначено: структуру і штатний розпис військово-цивільних адміністрацій населених пунктів затверджує керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України за поданням керівника відповідної військово-цивільної адміністрації [51]. Безпосереднє керівництво військово-цивільними адміністраціями здійснюють їх керівники.

На практиці це виглядає так, керівник АТЦ приймає людей на роботу, керує ними голова ОДА. Безумовно голова ОДА подає кандидатури, але в реаліях нашої країни ми чудово усвідомлюємо наскільки складно буває здійсните подання аби його прийняли, а людину призначили.

Все в тій же третій статті зазначено: керівництво діяльністю обласних військово-цивільних адміністрацій у сфері забезпечення громадського порядку і безпеки здійснює керівник Антитерористичного центру при Службі безпеки України [51]. Однак АТЦ не має в своєму підпорядкуванні відповідних спец-підрозділів чи силових загонів. У даній ситуації варто лише згадати як починалось АТО. Керування АТО тоді було покладене на АТЦ. У теорії все виглядало правильно, а на практиці вони не могли здійснювати антитеро-ристичну операцію на території двох областей не маючи відповідних ресурсів. До АТО були залучені: ЗСУ, МВС, прикордонники, нацгвардія. Всі вони мали пряме підпорядкування конкретним міністерствам і ніяк не підпорядковувались АТЦ чи СБУ. Відповідно, виконувати їх накази не могли. В результаті чого був створений "штаб АТО", до якого увійшли представники всіх цих органів. АТЦ наразі вико-нує роль консультанта. В ситуації з даним законом ми знов ідемо по колу [48].

Частиною другою статті третьої передбачено: військово-цивільні адміністрації населених пунктів утворюються в одному або декількох населених пунктах (селах, селищах, містах), в яких сільські, селищні, міські ради та / або їх виконавчі органи не здійснюють покладені на них Конституцією та законами України повноваження, у тому числі внаслідок фактичного саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень, або їх фактичного невиконан-ня [51]. Однак Законом України "Про місцеве самоврядування в Україні" від 21.05.1997 № 280 [48] не передбачено випадків саморозпуску або самоусунення від виконання своїх повноважень органів місцевого самоврядування.

Не обійшлось в цьому законі і без порушень прав людини та Основного закону України – Конституції. У статті п’ятій зазначається: Військово-цивільні адміністрації мають право на відповідній території за погодженням з Антитерористичним центром при Службі безпеки України: встановлювати обмеження щодо перебування у певний період доби на вулицях та в інших громадських місцях без визначених документів; тимчасово обмежувати або забороняти рух транспортних засобів і пішоходів на вулицях, дорогах та ділянках місцевості [51]. В Конституції України, в статті 33 чітко зазначено: кожному, хто на законних підставах перебуває на території України,

гарантується свобода пересування, в статті 17 прописано: ЗСУ та інші військові формування ніким не можуть бути використані для обмеження прав і свободи громадян. Варто нагади, що такі обмеження можливі лише при введенні, на окремій чи всій території країни, надзвичайного або військового стану [30].

Незважаючи на наявність недоліків в даному законі, ідея його створення правильна. В умовах коли сесія обласної ради не може бути проведена в належних умовах згідно з законом, хтось має виконувати її функції. Закон дає більше повноважень голові ЦВА, підсилюючи його позицію в області, де тривають бойові дії.

Позитивним моментом закону, в умовах що на сьогодні склались є, можливість заміщати державних службовців на місцях військово-службовцями військових формувань, утворених відповідно до законів України. Сьогодні коли частина держслужбовців на місцях просто не виконують свої обов'язки, їх можна оперативно замінити більщ кваліфікованими фахівцями.

4.2. Особливості державної політики протидії корупції в Україні

Боротьба з корупцією в Україні є одним з найбільш важливих пріоритетів під час євроінтеграції. Саме корупція є найбільшою перешкодою на шляху до демократизації суспільства, а її подолання – головною вимогою лідерів провідних європейських та світових країн. Корупція в Україні набула масштабного характеру і стала повсякденним явищем у нашому житті. Вона має виражений політичний підтекст. Перш за все, під корупцією розуміється отримання хабарів державними службовцями, продажність чиновників, зловживання владою та посадовим становищем заради особистого збагачення. Дане явище, на жаль, стосується практично всіх сфер життя в нашій державі, а боротьба з ним набула неабиякої актуальності [14; 49; 53; 54; 55; 72].

Питанням дослідження корупції та боротьби з нею присвячували свої праці провідні науковці: Божок Г. Д., Ільєнок Т. В., Луценко М. М., Молдован Е. С., Політова А. С., Щербина Л. І. та інші [6; 26]. Проте питання особливостей державної політики щодо протидії корупції в Україні постійно перебуває у полі зору провідних українських та зарубіжних дослідників, що зумовило вибір теми даної статті. Феномен корупції існує з найдавніших часів. Про це свідчить сама етимологія слова «корупція». Це поняття настільки ж багатогранне і неоднозначне, як і позначене ним явище. Популярним у вітчизняній науці є твердження, згідно з яким «корупція» походить від латинського ***corruptio,*** що означає «псування, підкуп».

Відповідно до ст. 1 Закону України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII, корупція – це використання особою, зазначеною *у* ч. 1 ст. 3 цього Закону, наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей з метою одержання неправомірної вигоди або

прийняття такої вигоди чи прийняття обіцянки/ пропозиції такої вигоди для себе чи інших осіб або відповідно обіцянка/пропозиція чи надання неправомірної вигоди особі, зазначеній у ч. 1 ст. [53]. З цього Закону, або на її вимогу іншим фізичним чи юридичним особам з метою схилити цю особу до протиправного використання наданих їй службових повноважень чи пов'язаних з ними можливостей [9].

Як зазначає Божок Г. Д. корупція стала однією з головних загроз для розвитку багатьох країн, оскільки її вплив заважає нормальному функціонуванню інститутів держави, поширюючись як на загально-соціальне, так і на правове поле життєдіяльності суспільства [6]. Не викликає сумніву і той факт, що корупція становить серйозну перешкоду на шляху України, оскільки є одним з основних чинників, які створюють реальну загрозу національній безпеці та демократичному розвитку держави [1]. Дійсно, до питань боротьби з корупцією останнім часом в нашій державі звертаються не тільки силові структури та державні органи, а й громадські діячі, науковці та світова спільнота. Як зазначає Ільєнок Т.В. небезпека корупції як суспільного явища полягає в тому, що вона :

– підриває авторитет держави, завдає шкоди утвердженню демократичних основ управління суспільством та функціонуванню державного апарату;

– суттєво обмежує конституційні права і свободи людини;

– порушує принцип верховенства права;

– призводить до гальмування та викривлення соціально-економічних реформ, перешкоджає розвитку ринкових відносин, передусім середнього і малого підприємництва, а також надходження іноземних інвестицій;

– грубо порушує встановлений порядок здійснення повноважень посадовими особами органів державної влади, місцевого самоврядування, управлінських структур правового сектора;

– надає незаконні привілеї корумпованим угрупованням і кланам, підпорядковує державну владу їхнім інтересам;

– сприяє криміналізації та тінізації економіки, а також легалізації доходів, одержаних незаконним шляхом;

– живить організовану злочинність, насамперед економічну, стає неодмінною умовою її існування;

– порушує принцип соціальної справедливості, невідворотності покарання;

– нищить духовні, моральні та суспільні цінності [26].

Найбільш згубним і небезпечним видом корупції є корупція в органах державної влади (або політична корупція). Безумовно, «політична корупція» є більш широким поняттям, ніж «корупція в органах державної влади». У цьому дослідженні пропонується вважати ці терміни рівнозначними, ґрунтуючись на суміжності семантичних компонентів. Корупація найбільш руйнівна за своєю дією на суспільство, безпосередньо або опосередковано впливає на кожного

громадянина країни. У політичній науці існує кілька визначень корупції. На наш погляд, найбільш правильним може вважатися визначення, пропоноване вітчизняними юристами: «Корупція – це злочинна діяльність у сфері політики або державного управління, яка полягає у використанні посадовими особами довірених їм прав і владних повноважень з метою особистого збагачення» [10].

У тій чи іншій мірі корупція властива всім країнам сучасного світу, незалежно від їх політичного устрою або рівня економічного розвитку. Корупція завжди розглядалася як явище національне, для кожної країни як «проблема своєї батьківщини». Але до кінця XX ст. разом з глобалізацією світових політичних процесів корупція стає міжнародним явищем, проблемою, для вирішення якої знадобилася консолідована позиція світової спільноти [93; 94; 95; 98].

Підтвердження цьому можна знайти в посланні Генерального секретаря ООН з нагоди Міжнародного дня боротьби з корупцією в якому йдеться про те, що «порядок денний в сфері сталого розвитку на період до 2030 року є надихаючим новим всесвітнім маніфестом, націленим на перетворення нашого світу і побудову кращого майбутнього для всіх [49]. Однак, вступаючи на шлях, який повинен привести нас до досягнення цієї найважливішої мети, ми стикаємося з потужним бар'єром – корупцією. Жодна країна не застрахована від корупції, і кожна країна несе відповідальність за те, щоб покласти йому край. Корупція тримає в своїх лещатах людей, громади та країни. Вона послаблює сфери освіти і охорони здоров'я, підриває виборчі процеси і підсилює несправедливість, перекручуючи системи кримінального правосуддя і концепцію верховенства права. Через відволікання внутрішніх і іноземних засобів, обумовлених корупцією, різко сповільнюється економічний і соціальний розвиток і посилюються злидні. Корупція завдає шкоди всім, але найбільше через неї страждають малозабезпечені та вразливі верстви населення [8].

Проте питання, чи є боротьба з корупцією в органах влади компетенцією виключно національної держави, чи міжнародна спільнота має взяти на себе частину відповідальності і більш активно протидіяти даному виду корупції, залишається відкритим. Наблизитися до відповіді на нього допомагає розгляд політичних наслідків корупції в органах влади; аналіз зарубіжного досвіду і заходів, прийнятих міжнародною спільнотою для протидії цьому явищу, а також виявлення тих дій, які дозволять зробити боротьбу з корупцією більш ефективною.

Як вже говорилося вище, не існує держави, яка ніколи б за свою історію не зустрічалася з корупцією в органах влади. Разом з тим для одних країн завдання боротьби з корупцією є вкрай актуальним, у той час як для інших сам факт вкоріненої у владних структурах корупції (втім, як і її прояви в інших сферах суспільного життя) не вважається чимось кричущим; в одних державах корупція паралізує реформи і уповільнює розвиток, в інших – випадки корупції в органах влади настільки рідкісні, що шокують суспільство

і правоохоронні органи. Іншими словами, не тільки рівень корупції, а й ставлення до неї диференціюється в залежності від звичаїв, традицій, рівня економічного розвитку, наявності політичних свобод в державі і безлічі інших умов.

Подоланню корупції має сприяти активна антикорупційна діяльність, відповідне законодавче забезпечення, рішучі дії владних структур, керівництва держави [72]. Як зазначено в Антикорупційній стратегії, одним із найбільш істотних чинників подолання корупції є ставлення населення до цієї проблеми [28]. За результатами досліджень, проведених в Україні протягом останніх років, більше половини населення схильне до вчинення корупційних правопорушень. Крім того, значна частина населення не кваліфікує певні вчинки як корупційні, усвідомлюючи при цьому невідповідність такої поведінки нормам моралі чи професійної етики. За умови ефективної роз'яснювальної роботи населення може змінити ставлення до такої практики як до неприйнятної, у такий спосіб антикорупційний потенціал суспільства значно зросте. Отже, нагальними є системне запровадження проведення освітніх заходів щодо моделей поведінки в тих чи інших ситуаціях із можливими корупційними ризиками; запровадження культури повідомлення спеціально уповноваженим суб'єктам *у* сфері протидії корупції про факти вчинення корупційних правопорушень; подолання пасивності суспільства щодо протидії корупції; залучення широких верств населення до активної участі в антикорупційній діяльності [16, с. 4].

Недостатня правова обізнаність громадян досить часто є причиною порушень їхніх основних прав і свобод *у* повсякденному житті, серйозною перепоною реалізації ними конституційно закріплених норм. Більшість громадян не знає правового механізму захисту своїх прав, а інша частина взагалі не обізнана з ними. Таке становище зумовлює необхідність усебічного роз'яснення основ правових актів, утвердження їх у свідомості громадян, перетворення на переконання й утілення в практику повсякденної поведінки. Адже саме суспільство є істотним елементом у справі боротьби з корупцією, тому що воно, до певної міри, самостійно залучено в практику корупції [16, с. 122].

За останні роки на державному рівні вдалося зробити ряд кроків, які поступово наближають нас до подолання корупції. Серед них - прийняття законів України «Про запобігання корупції» від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [53], «Про Національне антикорупційне бюро України» від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII [59], «Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки» від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII [54], «Про Національну поліцію» від 02 липня 2015 року № 580-VIII [61], Указу Президента України «Про Стратегію сталого розвитку «Україна–2020»» від 12 січня 2015 року № 5/2015 [69] та інших нормативних документів. З 14 жовтня 2014 року в Україні набув чинності закон «Про запобігання корупції». Даний антикорупційний закон визначає правові та організаційні засади функціонування системи запобігання корупції в Україні,

зміст та порядок застосування превентивних антикорупційних механізмів, правила щодо усунення наслідків корупційних правопорушень [53].

Також в Україні напрацьована інституційна основа боротьби з корупцією. Окрім традиційних інститутів, таких як суди та Генеральна прокуратура, створено і спеціалізовані органи, серед яких Національне агентство з питань запобігання корупції, Національне антикорупційне бюро, спеціалізована антико-рупційна прокуратура [44; 45; 46]. Кожен з цих органів відповідає за певну ділянку роботи. Так антикорупційне бюро та спеціалізована прокуратура є каральними органами, а національне агентство з питань запобігання корупції носить більш превентивний характер. Так, національне антикорупційне бюро є правоохоронним органом з широкими силовими повноваженнями, на який покладається попередження, виявлення, припинення та розкриття корупційних злочинів [46; 59].

Спеціалізована антикорупційна прокуратура в Україні є самостійним структурним підрозділом Генеральної прокуратури України, на який покладається: здійснення нагляду за додержанням законів під час проведення оперативно-розшукової діяльності досудового розслідування Національним антикорупційним бюро України; підтримання державного обвинувачення у відповідних провадженнях; представництво інтересів громадянина або держави в суді у випадках, передбачених законом і пов'язаних із корупційними або пов'язаними з корупцією правопорушеннями [44; 46].

Національне агентство з питань запобігання корупції є центральним органом виконавчої влади зі спеціальним статусом, відповідальним за формування антикорупційної політики та запобігання корупції. НАЗК утворене відповідно до Закону України «Про запобігання корупції», ухваленого 14 жовтня 2014 р. Створення та успішна діяльність НАЗК є однією з передумов отримання Україною безвізового режиму з ЄС та успішної співпраці з МВФ. НАЗК має превентивну функцію, зокрема щодо перевірки декларацій державних службовців і стилю їх життя, розкриття будь-якої інформації з приводу фактів корупції чи зловживання посадою. Початок роботи антикорупційного агентства є однією з вимог ЄС щодо безвізового режиму з Україною [24; 45; 53; 54; 70].

Для підвищення ефективності міжнародного співробітництва по боротьбі з корупцією в органах влади необхідно встановити більш точні критерії визна-чення рівня корупції, ніж ті, що ми маємо сьогодні. Для цього пропонується здійснити ряд наступних дій:

– проаналізувати причини виникнення і поширення корупції в конкретній країні, простежити історичний шлях даного феномена в конкретних умовах;

– визначити, що є максимально допустимим рівнем корупції і чи всюди він буде однаковий;

– вивчити наявний національний успішний досвід боротьби з корупцією, та проблематику діяльності держав у цьому напрямку;

– дослідити міжнародні документи, спрямовані на боротьбу з корупцією, оцінити їх ефективність на даний момент;

– створити антикорупційні програми, що поєднують в собі «батіг і пряник»:

а) від демократизації всіх сфер життя, економічних і політичних свобод, від створення активної громадянської позиції у населення і, як наслідок, формування громадянського суспільства, ведення профілактичної та роз'яснювальної роботи про шкоду і неприпустимість корупції;

б) до посилення відбору кадрів на посади державної служби, невідворотності покарання за скоєний злочин і т. д.;

– підвищити якість антикорупційної експертизи нормативних правових актів, впровадити на загальнодержавному і регіональному рівнях державного управління систему оцінки регулюючого впливу законопроектів.

Це лише загальний план заходів, які можуть допомогти міжнародному співтовариству підвищити ефективність боротьби з корупцією в органах влади. Але й вони можуть бути втілені в життя тільки при усвідомленні політичним керівництвом необхідності прийняття і послідовного здійснення комплексної антикорупційної стратегії, а також при наявності політичної волі для прийняття непростих відповідальних рішень. Очевидно, що проблема корупції в органах державної влади тісно пов'язана з ефективністю управління [82]. Для підвищення ефективності необхідний подвійний контроль політичних рішень – «зверху» і «знизу». Для першого виду контролю необхідна розвинена система стримувань і противаг в державному управлінні, для другого – розвинене громадянське суспільство [96-97].

Отже, позитивні зрушення, які зробила Україна на шляху до подолання корупції посилюють імідж нашої країни. Поліпшити позиції протягом останніх років вдалося завдяки зростанню рівня громадського осуду корупціонерів, створення антикорупційних органів та виникнення руху викривачів корупції. Проте, на сьогодні є ряд проблем, які необхідно невідкладно вирішувати. Сприяти ефективному їх вирішенню допоможе всебічна і плідна міжнародна співпраця України з іншими країнами, які мають позитивний досвід у подоланні цього згубного явища.

4.3. Конфлікт інтересів як корупційний ризик для публічної влади

Конфлікт інтересів як соціально-політичне, правове і етично-моральне явище характеризується певною ризикованістю в органах публічної влади. Насамперед, ризик виниклого конфлікту інтересів означає те, що протиріччя між приватними (особистими/груповими) інтересами та публічними обов’язками, повноваженнями посадових осіб, як правило, негативно впливають на неупередженість і об’єктивність прийняття рішень, вчинення чи невчинення дій, в результаті чого конфлікт інтересів стає ймовірним джерелом виникнення корупції в органах публічної влади.

У науці вченими-практиками конфлікт інтересів поєднується з такими явищами як корупція, корупційний ризик, корупційне діяння в органах державної влади та органах місцевого самоврядування [11]. Найбільш характерним є взаємозв'язок корупції та конфлікту інтересів в органах публічної влади. У найширшому розумінні корупцією є узагальнююче соціально-небезпечне явище у публічному управлінні, політиці; використання посадовими особами, політичними (громадськими) діячами довірених їм прав і повноважень з метою реалізації корпоративних (*кланових*) інтересів, збагачення [21, с. 349]. Вчений Б. Ж. Волженкін визначив корупцію як соціальне явище, розкладання влади; державні чи муніципальні службовці, уповноважені особи використовують становище, посаду в корисливих цілях для збагачення чи групових інтересах [34, с. 66]. Характерною ознакою корупції є конфлікт між діями посадової особи (*чи виборної особи*) і інтересами суспільства [13]. Саме ця ознака позв'язує негативно корупцію і конфлікт інтересів в органах публічної влади. Якщо конфлікт інтересів передбачає суперечність між приватними інтересами службовця та його посадовими повноваженнями і обов'язками, то як правило, такі дії призводить до корупції. У цій ситуації, наслідком конфлікту інтересів є отримання службовцем вигоди особисто для себе, родини чи друзів, що суперечить інтересам суспільства та держави [912, с. 144]

Щоби зменшити рівень корупції у державі необхідна комплексна система запобігання та протидії цьому явищу. Важливу роль у цьому відіграє своєчасне виявлення та прогнозування корупційних ризиків й нейтралізація чинників, які підживлюють її існування [87]. Корупційними ризиками є обставини, явища, процеси у функціонуванні державних органів та органів місцевого самоврядування, їх посадових осіб, створюючи ситуації можливої чи неминучої корупційної поведінки [34, с. 272]. Найбільш поширеними корупційними ризиками в органах публічної влади є недоброчесність службовців, конфлікт інтересів, дискреційні повноваження [18, с. 23].

Найбільш небезпечним корупційним ризиком в органах публічної влади є конфлікт інтересів. Цей конфлікт не є корупційним деліктом, але залишаючись неврегульованим (або не належним чином врегульованим), є передумовою для зловживання владою, поширення корупції [31]. Зокрема, корупція (її прояви, діяння) пов'язана з ситуацією, за якої службовець приймає рішення всупереч встановленій процедурі, одержуючи винагороду. Основою цих дій є і конфлікт між публічним і приватним інтересом, коли посадовець надає переваги приватному інтересу при вчиненні повноважень. Загрозою є не лише реально-існуючий приватний інтерес, а й потенційно-прихований інтерес, такі конфлікти інтересів породжують недовіру до службовця і підозру у причетності до корупційного діяння. Тому не досконало врегульований конфлікт інтересів, який породжує корупцію, є більш небезпечним корупційним ризиком, що зумовлює відчуття розчарування громадян до публічної влади. Погоджуємося з тим, що першочергове значення на шляху до запобігання корупції має бути

запровадження більш сучасного ефективного механізму врегулювання конфлікту інтересів у органах публічної влади. З метою формування механізму запобігання корупції важливим є окреслення ризиків (*чинників*) конфлікту інтересів [91].

Окрім того, конфлікт інтересів пов`язаний з деякими проявами корупції, аналіз яких і віддзеркалює зв'язок конфлікту інтересів і корупції в органах публічної влади.

Насамперед, зловживання службовим становищем та/або владою пов'язане із використанням посадовцем всупереч інтересам служби прав, повноважень та обов'язків у процесі прийняття рішень [4]. Приховане бажання використати службове становище, прагнення скористатися владою і викликає конфлікт публічних і особистих інтересів [34, с.19], який може бути джерелом для поширення корупційних діянь у публічній владі.

У контексті взаємозв'язку корупції та конфлікту інтересів небезпечними є непотизм, фаворитизм та протекціонізм. Непотизм є проявом корупції, якому властиві як зловживання повноваженнями в особистих інтересах, так і прихильність до певних осіб (родичів, друзів) при призначення на посади незалежно від професійних якостей [21]. Фаворитизм є ситуацією за якої посадовець використовує повноваження з метою отримання вигоди для членів сім'ї чи родичів [42]. Протекціонізм більш характерний для кадрової політики, він означає заміщення посад, прийняття на службу не на підставі ділових і моральних якостей, а за особистими/родинними зв'язками чи за матеріальну винагороду [89, с. 130]. Непотизм, фаворитизм і протекціонізм є передумовами поширення конфлікту інтересів. Складовим механізмом його подолання може стати відсторонення публічно-посадових осіб від прийняття рішень, у яких можуть бути наявні особисті інтереси посадовця чи найближчих його родичів [40, с. 45].

Логічним поєднанням між корупцією і конфліктом інтересів є лобіювання. Домінування груп інтересів може сформувати негативні ризики, якщо діяльність спрямована не на комунікацію з публічною владою, а на лобіювання власних вимог чи потреб кланових спільнот; акцентування не на захисті публічних інтересів, а спрямованість на фінансове забезпечення і накопичення ресурсів для стабільності на майбутнє. Небезпечним є кадровий лобізм, поєднаний з наданням послуг, протекціонізму, тіньовим фінансуванням громадсько-політичних проектів, привілейованим доступом до ресурсів на засадах особистої корпоративної відданості [74; 81].

Конфлікт інтересів пов`язаний з політичною корупцією, яка характеризується зловживаннями політичних діячів, публічних службовців, дії яких спрямовані на досягнення цілей (утримання чи зміцнення влади, розширення владних повноважень) та/або з метою особистого збагачення, а по суті - узурпацію влади [35]. Ширше тлумачення політичної корупції пов'язане із конфліктом інтересів у посадових осіб; має етичну і правову основу, але відноситься до політичних дій, які не відповідають інтересам суспільства [84, с. 15-16]. Тобто, політична корупція може бути сформованою як наслідок

прихованих особистих інтересів (*потенційний конфлікт інтересів*) чи при вже існуючих приватних інтересах (*реальний конфлікт інтересів*), в більшій мірі при поширеності непотизму, фаворитизму, протекціонізму, кадрового лобізму; і при відсутності ефективних (*законодавчо закріплених*) та реальних (*для втілення на практиці*) механізмів протидії цим явищам у публічно-владних структурах держави [99].

Отже, конфлікт інтересів доцільно розглядати як можливе ключове джерело для поширення корупції. Взаємозв'язок корупції та конфлікту інтересів вбачається у вчиненні публічно-посадовою особою корупційних діянь: зловживання службовим становищем та/або використання влади в особистих цілях; непотизм (*кумівство*), фаворитизм і протекціонізм (*призначення чи заміщення на посади за особистими, родинними зв'язками, за матеріальну вигоду*); кадровий лобізм і як наслідок - політична корупція, які виникають та розвиваються в органах публічної влади. Основою формування, тобто джерелом для поширення корупційних діянь є не досконало врегульований конфлікт публічних і приватних інтересів уповноваженої особи органів державної влади і місцевого самоврядування. Конфлікт інтересів, що породжує корупцію, є більш небезпечним корупційним ризиком на рівні з іншими, які є загрозою повноцінного розвитку демократичних інститутів держави, забезпеченні прав правам людини, утвердженні справедливості та доброчесності публічної влади.

4.4. Державна та регіональна політика у сфері національної безпеки і оборони України: механізми законодавчого врегулювання

Нові виклики, що з'явилися перед Україною на сучасному етапі її розвитку, вимагають від державних інституцій й усього громадянського суспільства формування ефективної стратегії щодо забезпечення національної безпеки і оборони (НБО) країни. Це, в свою чергу, потребує унормування державницьких позицій через удосконалення чинної правової бази у визначеній сфері.

Конституція України наголошує, що захист суверенітету і територіальної цілісності України, забезпечення її економічної та інформаційної безпеки є найважливішими функціями держави, справою всього українського народу [30]. Оборона України, захист її суверенітету, територіальної цілісності і недоторканності покладаються на Збройні Сили України (ЗСУ). Забезпечення державної безпеки і захист державного кордону України покладаються на відповідні військові формування та правоохоронні органи держави, організацію і порядок діяльності яких законодавчо визначено [30]. Такими законами є Закони України (ЗУ) «Про оборону України» [62], «Про національну безпеку України» [60], «Про місцеві державні адміністрації» [58], «Про місцеве самоврядування в Україні» [57], та іншими законодавчими актами.

Складність і багатоаспектність проблем забезпечення НБО України, вимагає узгодження дій усіх органів в межах єдиної державної політики. Особливої уваги у цьому сенсі потребує дослідження питання становлення та розвитку системи управління у сфері НБО на регіональному рівні та у територіальних громадах. Проаналізуємо відповідність чинного законодавства у сфері забезпечення НБО на регіональному рівні вищезазначеним вимогам Конституції. Передусім звернемо увагу на Закон України (ЗУ) «Про національну безпеку України» від 21 черв. 2018 р. [60].

У цьому Законі не тільки не визначена роль територіальних громад у забезпеченні НБО, а й взагалі відсутнє таке поняття, як суб'єкти забезпечення національної безпеки, хоча у попередньому ЗУ «Про основи національної безпеки України» [63], що втратив чинність, було чітко зазначено, що суб'єктами забезпечення національної безпеки держави серед інших є місцеві державні адміністрації, органи місцевого самоврядування, громадяни України та об'єднання громадян [63]. Водночас, інші ЗУ, а саме «Про оборону України» [62], «Про місцеві державні адміністрації» [58], «Про місцеве самоврядування в Україні» говорять про місце і роль територіальних громад у НБО [57].

Ст. 14 чинного ЗУ «Про оборону України» [62] визначено діяльність Ради міністрів АР Крим, місцевих державних адміністрацій у сфері оборони. Вказано, що Рада міністрів АР Крим та місцеві державні адміністрації, забезпечуючи на відповідній території виконання підприємствами, установами та організаціями усіх форм власності, посадовими особами і громадянами Конституції та законів України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, центральних органів виконавчої влади з питань оборони:

- організовують і виконують завдання територіальної оборони;
- вирішують питання організації цивільного захисту, виконання органами управління у справах цивільного захисту покладених на них завдань;
- організовують надання підприємствами, установами та організаціями комунально-побутових послуг і ресурсів, виробництво та постачання продукції, електро- і теплоенергії ЗСУ та іншим військовим формуванням на договірних засадах;
- надають у визначеному законодавством порядку частинам, підприємствам, установам та організаціям і навчальним закладам ЗСУ та іншим військовим формуванням службові приміщення і житлову площу як у мирний, так і у воєнний час;
- організовують військовий облік і підготовку громадян України до військової служби, в тому числі допризовну підготовку молоді, підготовку призовників з військово-технічних спеціальностей та військово-патріотичного виховання, забезпечують їх призов на строкову військову службу, навчальні (*або перевірочні*) та спеціальні збори і під час мобілізації;
- виконують передбачені законодавством заходи щодо мобілізаційної підготовки та проведення мобілізації на відповідній території, у тому числі здійснення контролю за станом мобілізаційної готовності підприємств,

установ та організацій, що є об'єктами спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст, районів у містах і перебувають в управлінні районних і обласних рад або належать до майна АР Крим чи підприємств, установ та організацій усіх форм власності, які в установленому порядку залучаються ними до виконання мобілізаційних завдань (*замовлень*);

- реалізують право на соціально-економічний та соціально-правовий захист військовослужбовців та осіб, звільнених у запас або у відставку, членів їх сімей, а також членів сімей військовослужбовців, які загинули (*померли*), пропали безвісти, стали інвалідами під час проходження військової служби або потрапили в полон у ході бойових дій (*війни*) чи під час участі в міжнародних операціях з підтримання миру і безпеки;

- здійснюють інші повноваження в галузі оборонної роботи, передбачені законодавством.

В особливий період для керівництва виконанням на відповідній території заходів щодо оборони України рішенням Ради міністрів АР Крим, обласних державних адміністрацій, державних адміністрацій міст Києва та Севастополя утворюються ради оборони Автономної Республіки Крим, областей, міст Києва та Севастополя. Положення про ради оборони АР Крим, областей, міст Києва та Севастополя затверджуються Кабінетом Міністрів України.

Статтею 15 цього закону зазначено, що виконавчі органи сільських, селищних, міських рад у галузі оборонної роботи забезпечують:

- підготовку громадян до військової служби, а також загальне військове навчання у воєнний час;
- приписку громадян до призовних дільниць, військовий облік військовозобов'язаних і призовників;
- призов громадян на строкову військову службу;
- організацію та участь у здійсненні на відповідній території заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою, територіальною обороною та цивільним захистом;
- бронювання військовозобов'язаних на період мобілізації та на воєнний час та проведення мобілізації людських, транспортних та інших ресурсів в особливий період;
- вирішення згідно із законодавством питань, пов'язаних з наданням частинам, установам, навчальним закладам ЗСУ та іншим військовим формуванням, утвореним відповідно до Законів України, та правоохоронним органам службових приміщень і житлової площі, інших об'єктів, здійсненням контролю за їх використанням, наданням комунально-побутових та інших послуг;
- організацію виробництва і поставки військам підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, енергетичних та інших ресурсів;
- сприяння у підтриманні відповідного режиму в прикордонній смузі та у контрольованих прикордонних районах;

- направлення громадян на навчальні (або перевірочні) і спеціальні збори;

- здійснення контролю за використанням і охороною наданих у встановленому порядку для потреб оборони земельних, водних та інших природних ресурсів згідно із законодавством;

- проведення заходів щодо військово-патріотичного виховання громадян України;

- здійснення інших повноважень у галузі оборонної роботи, передбачених законами [5].

ЗУ «Про місцеві державні адміністрації» статтями 25 та 27 визначає низку повноважень в галузі забезпечення законності, правопорядку, прав і свобод громадян й в галузі оборонної роботи серед яких місцеві державні адміністрації: забезпечують виконання Конституції та законів України, рішень Конституційного Суду України, актів Президента України, Кабінету Міністрів України, інших органів державної влади; забезпечують здійснення заходів щодо охорони громадської безпеки, громадського порядку, боротьби зі злочинністю; здійснюють заходи щодо організації правового інформування і виховання населення; забезпечують виконання актів законодавства з питань громадянства, пов'язаних з перебуванням іноземців та осіб без громадянства, сприяють органам та підрозділам центрального органу виконавчої влади, що реалізує державну політику у сфері міграції (імміграції та еміграції), у додержанні правил паспортної системи; оголошують у разі стихійного лиха, аварій, катастроф, епідемій, епізоотій, пожеж, інших надзвичайних подій зони надзвичайної ситуації; здійснюють передбачені законодавством заходи, пов'язані з підтриманням у них громадського порядку, врятуванням життя людей, захистом їх здоров'я і прав, збереженням матеріальних цінностей; сприяють діяльності аварійно-рятувальних служб за місцем їх дислокації, під час прямування до зон надзвичайних ситуацій та під час ліквідації надзвичайних ситуацій, зокрема у поданні їм необхідних транспортних та інших матеріальних засобів і послуг.

Окрім цього вони (РДА, ОДА) погоджують проект плану проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивіль-ного населення за участю особового складу ЗСУ, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; взаємодіють з органами військового управління під час планування та проведення таких заходів з метою запобігання і недопущення надзвичайних ситуацій та ліквідації їх наслідків; забезпечують своєчасне інформування населення про загрозу виникнення або виникнення надзвичайних ситуацій під час проведення потенційно небезпечних заходів в умовах присутності цивільного населення за участю особового складу ЗСУ, інших військових формувань та правоохоронних органів з використанням озброєння і військової техніки; розглядають проектну документацію на будівництво захисних споруд цивільного захисту (цивільної оборони) та розділ щодо інженерно-технічних заходів цивільного захисту (цивільної оборони) у складі містобудівної

документації; перевіряють наявність і утримання в готовності локальних систем раннього виявлення надзвичайних ситуацій на об'єктах, які підлягають обладнанню системами раннього виявлення надзвичайних ситуацій, наявність і готовність до використання у надзвичайних ситуаціях засобів колективного та індивідуального захисту населення, майна цивільного захисту, стан їх утримання та ведення обліку; перевіряють підготовку населення до дій у надзвичайних ситуаціях; розглядають справи про адміністративні правопорушення, віднесені до їх відання, утворюють адміністративні та спостережні комісії, координують їх діяльність.

У галузі оборонної роботи місцева державна адміністрація:

1) забезпечує виконання законодавства про військовий обов'язок посадовими особами і громадянами, підприємствами, установами і організаціями;

2) здійснює заходи, пов'язані з мобілізаційною підготовкою, цивільним захистом на відповідній території;

3) забезпечує виконання законодавства про пільги, встановлені для ветеранів війни та прирівняних до них осіб, військовослужбовців, звільнених з військової служби, а також про пільги і допомогу сім'ям військово-службовців строкової служби;

4) сприяє підготовці молоді до військової служби, проведенню призову громадян на строкову військову та альтернативну (*невійськову*) службу;

5) вживає заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через державний кордон України [7].

Своєю чергою, до відання виконавчих органів сільських, селищних, міських рад належать такі делеговані повноваження:

1) сприяння організації призову громадян на військову службу за призовом осіб офіцерського складу, строкову військову та альтернативну (*невійськову*) службу, а також їх мобілізації, підготовці молоді до служби в ЗСУ, організації навчальних (*перевірочних*) та спеціальних військових зборів; забезпечення доведення до підприємств, установ та організацій незалежно від форм власності, а також населення наказу військового комісара про оголошення мобілізації;

2) бронювання робочих місць для військовозобов'язаних на підприємствах, в установах та організаціях відповідно до законодавства;

3) організація та участь у здійсненні заходів, пов'язаних з мобілізаційною підготовкою та цивільним захистом, на відповідній території;

4) вирішення відповідно до законодавства питань, пов'язаних з наданням військовим частинам, установам, навчальним закладам ЗСУ службових приміщень і жилої площі, інших об'єктів, комунально-побутових послуг; здійснення контролю за їх використанням, наданням послуг;

5) сприяння організації виробництва і поставкам у війська підприємствами та організаціями, що належать до комунальної власності, замовленої продукції, послуг, енергоресурсів;

6) здійснення заходів щодо створення належних умов для функціонування пунктів пропуску через Державний кордон України;

7) сприяння Державній прикордонній службі України у підтриманні відповідного режиму на державному кордоні;

8) здійснення заходів щодо військово-патріотичного виховання населення [8].

Водночас, на нашу думку, варто було б звернути увагу на те, що у зазначених законодавчих актах не повною мірою врахована вимога статті 5 Конституції України, а саме те її положення, яким визначено що народ здійснює владу безпосередньо і через органи державної влади та органи місцевого самоврядування [66]. Також не знайшли свого відображення у визначених ЗУ і норми Конституції України щодо функцій Ради національної безпеки і оборони (РНБО) України та ЗУ «Про Раду національної безпеки і оборони України», а разом з тим цим Законом зазначено, що РНБО України:

- координує виконання прийнятих Радою національної безпеки і оборони України рішень, введених в дію указами Президента України, і здійснює поточний контроль діяльності органів виконавчої влади у сфері національної безпеки і оборони, подає Президентові України відповідні висновки та пропозиції;

- залучає до аналізу інформації посадових осіб та фахівців органів виконавчої влади, державних установ, наукових закладів, підприємств та організацій усіх форм власності;

- ініціює розроблення нормативних актів та документів з питань національної безпеки і оборони, узагальнює практику їх застосування та результати перевірок їх виконання;

- координує і контролює переведення центральних і місцевих органів виконавчої влади, а також економіки країни на роботу в умовах воєнного чи надзвичайного стану, діяльність органів місцевого самоврядування в межах наданих повноважень під час введення воєнного чи надзвичайного стану;

- координує і контролює діяльність органів виконавчої влади з протидії корупції, забезпечення громадської безпеки та боротьби із злочинністю з питань національної безпеки і оборони;

- координує та контролює діяльність органів виконавчої влади по відбиттю збройної агресії, організації захисту населення та забезпеченню його життєдіяльності, охороні життя, здоров'я, конституційних прав, свобод і законних інтересів громадян, підтриманню громадського порядку в умовах воєнного та надзвичайного стану та при виникненні кризових ситуацій, що загрожують національній безпеці України.

Кризовою ж ситуацією, вважається крайнє загострення протиріч, гостра дестабілізація становища в будь-якій сфері діяльності, регіоні, країні [9].

Узагальнюючи викладене можна дійти висновку, що чинне законодавство України в частині забезпечення національної безпеки і оборони на регіональному рівні потребує певного доопрацювання. У першу чергу це стосується ЗУ «Про національну безпеку України» [60], у якому ці питання

зовсім не знайшли свого відображення. Також бажано було б внести доповнення й до інших законодавчих актів України збільшивши повноваження органів місцевого самоврядування в частині самостійного прийняття рішень щодо національної безпеки держави.

4.5. Політична корупція як загроза національній безпеці

Демократія є тим політичним режимом, який найбільшою мірою дозволяє реалізувати невід'ємні права та свободи людини і громадянина, якщо ж в тій чи іншій країні є проблематичним захист людиною своїх інтересів, прав та свобод, в такій країні не можна говорити про справжню демократичність системи публічного врядування.

Ключовим фактором Революції Гідності 2013-2014 рр в Україні було повстання проти тотальної корупції у владі, яка, власне, й перекреслювала всі надії українського народу на входження до ЄС бо, як відомо корумпована країна – антипод розвинутої європейської держави. Проте й після перемоги революції три роки по тому сучасний рівень корупції в Україні більшістю експертів визнається як критичний. За визначенням впливових міжнародних організацій демократизаційні процеси в сучасній Україні поставлені під загрозу згортання через тотальну корупцію, що здатна знівелювати як результати революційної боротьби українського народу за власну гідність, так і наш цивілізаційний євроінтеграційний демократичний вибір. Так, за даними такої авторитетної міжнародної організації як Transparency International наша держава в світовому рейтингу корупції за 2016 рік посідала 130 місце зі 180, маючи за ганебним антикорупційним індексом 30 балів, що обумовило наше сусідство з такими далеко не демократичними країнами як Іран, Камерун, Непал, Нікарагуа та Парагвай [27].

На корупцію як головну причину недотримання прав людини та загрозу демократичним перетворенням в Україні звертає увагу вже й українська католицька церква, яка не втручалася в державні справи, але підтримувала Євромайдан. Так, у 2015 р. єпископ Римо-Католицької Церкви Станіслав Широкорадюк звернувся до Президента України П. Порошенка з відкритим листом, в якому пише, «що вибірково-показова боротьба з корупцією чи вибіркова люстрація нікого не переконують. Тому зростає загальне розчарування і невдоволення. Бо промовляють факти: корупція процвітає, вона вражає навіть військо; торгують усім, навіть людським життям і Батьківщиною; фактом є і те, що за останній рік українці збідніли в кілька разів, а дехто, на цьому тлі, збагатився, і теж у кілька разів» [8, 47].

Так само стривожені й наші західноєвропейські партнери, яких бентежить ситуація з корупцією у владі, зокрема, саме на цьому наголошує співробітник Петерсонівского Інституту Міжнародної Економіки у Вашингтоні Андерс Аслунд, називаючи корупцію в органах влади в Україні «ендемічною» яка, «поряд з агресією Росії проти територіальної цілісності і

суверенітету України, є головною загрозою для нації» [92]. А колишній посол США в Україні Джон Гербст прямо звинувачує в корупції безпосередньо очільників держави, коли говорить, що «в Україні дуже серйозні проблеми з корупцією, тому що, відверто кажучи, верхівка вашої еліти дуже корумпована. Саме найвища верхівка. У списку корупціонерів є навіть ті особи, які дуже гарно вміють говорити «мовою реформ» із країнами Заходу. Вони навчилися процвітати, граючи за старими, але дуже зручними для себе правилами. І якщо вам зручно працювати на посаді міністра, уявіть собі, які будуть «зручності» на ще вищому рівні» [10].

4.5.1. Корупція: типологія, структура та наслідки

Корупція як соціальний феномен має багатошарову й розгалужену структуру, її можна класифікувати за суб'єктами корупційних відносин, їх метою, сферою переважного поширення, масштабом, рівнем охоплення та ступенем централізації, видом корупційного підношення та характером корупційних відносин тощо, що в узагальненому вигляді можна представити як «класифіка-ційне дерево корупції» (*рис. 4.1*). Очевидно, що окреслена вище авторсь-ка структуризація соцієтального феномену корупції не є унікальною чи єдино правильною, в науковій літературі як зарубіжній, так і вітчизняній знаходимо велику кількість інших варіантів класифікації, типологізації та систематизації корупції. Вчений А. Хайденхаймер зокрема поділяє корупцію на такі види:

- ***білу*** (*означає дії, з приводу яких у громадській думці існує певна згода, вони не вважаються нелегітимними та, по суті, інтегровані в культуру*);
- ***сіру*** (*дії, щодо яких немає ніякої згоди. Саме навколо сірої корупції виникають основні публічні скандали*);
- ***чорну*** (*корупційні практика, що засуджуються усіма верствами суспільства*) [38].

На думку дослідника кожен з цих видів може здійснюватися у трьох формах: «***дрібна*** (*petty*)», «***рутинна*** (*routine*)» й «***обтяжена*** (*aggravated*)», залежно від відношення різних соціальних верств і груп до корупційних проявів [41]. Свою класифікацію пропонує й наша співвітчизниця харків'янка О. Настечко, яка поділяє корупцію на:

– ***ситуативну*** – як правило, спонтанні дії, що відбуваються без планування і є неадекватною реакцією на безпосередньо проведену службову дію на чиюсь користь в обхід закону та норм, або таку, що безпосередньо крокує за корупційною дією.

– ***структурну*** – що має місце, коли продажність політиків, службовців та інших посадовців субсидується протягом тривалого часу або якщо корупція має неодноразовий характер. Такий вид корупції особливо притаманний установам, які займаються узаконенням певних видів діяльності.

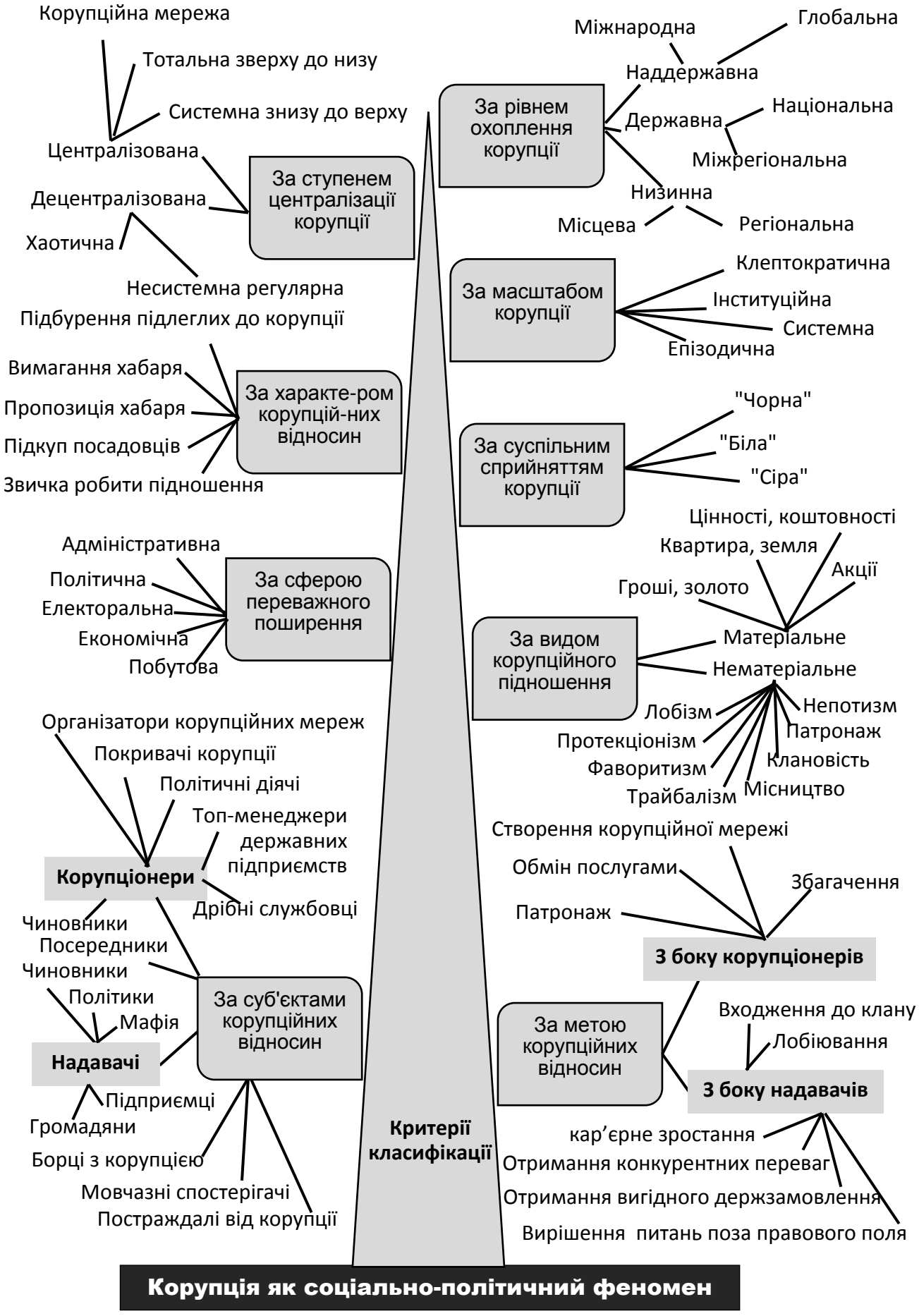

Рис. 4.1. «Кваліфікаційне дерево корупції».

– ***системну*** **–** складова частина організованої злочинності, що є найвищою формою (й найбільш небезпечною) корупції, що проявляється у діях органі-зованих злочинних угрупувань й спрямовані на взяття державних, суспільних, економічних, політичних установ під контроль злочинних організацій [37].

З існуючих форм корупційних діянь О. Стогова виокремлює:

− ***адміністративну*** корупцію;

− ***електоральну*** корупцію;

− ***клієнтелізм***;

− «***захоплення бізнесу***»;

− «***захоплення держави***» [64].

− Впливова міжнародна громадська організація Independent Commission Against Corruption (ICAC) до основних форм корупції відносить:

− хабарництво за законне і незаконне надання благ і послуг;

− вимагання та шантаж за законне і незаконне надання благ і послуг;

− розтрата, розкрадання, привласнення чужого майна, пов'язані зі зловживанням владою;

− протекціонізм, що виявляється в посадових просуваннях осіб за ознаками спорідненості, приятельських відносин або особистої відданості;

− розтрата, розкрадання, привласнення чужого майна, пов'язані зі зловживанням владою;

− протекціонізм, що виявляється в посадових просуваннях осіб за ознаками спорідненості, приятельських відносин або особистої відданості;

− фінансування приватних підприємств і організацій за рахунок державного або місцевого бюджету;

− приватизація з незаконною передачею державної власності в приватні руки;

− надання пільг зацікавленим особам;

− надання секретної службової інформації зацікавленим особам;

− надання права або можливостей укладати вигідні контракти;

− сприяння в укладенні невигідних для держави контрактів з іноземними фірмами;

− підкуп виборців;

− зрощення органів управління зі злочинними елементами;

− приховування злочинів окремих осіб і забезпечення їх безкарності;

лобіювання інтересів тіньової економіки у відповідь на політичну підтримку або висування на посади у владних структурах [95].

Наша співвітчизниця Л. Білинська доповнює ці форми наступними [5]:

– зловживання владою або службовим становищем, перевищення владних повноважень, інші службові злочини, що вчиняються для задоволення корисливих чи інших особистих інтересів або інтересів інших осіб;

– незаконне одержання матеріальних благ, пільг та інших переваг;

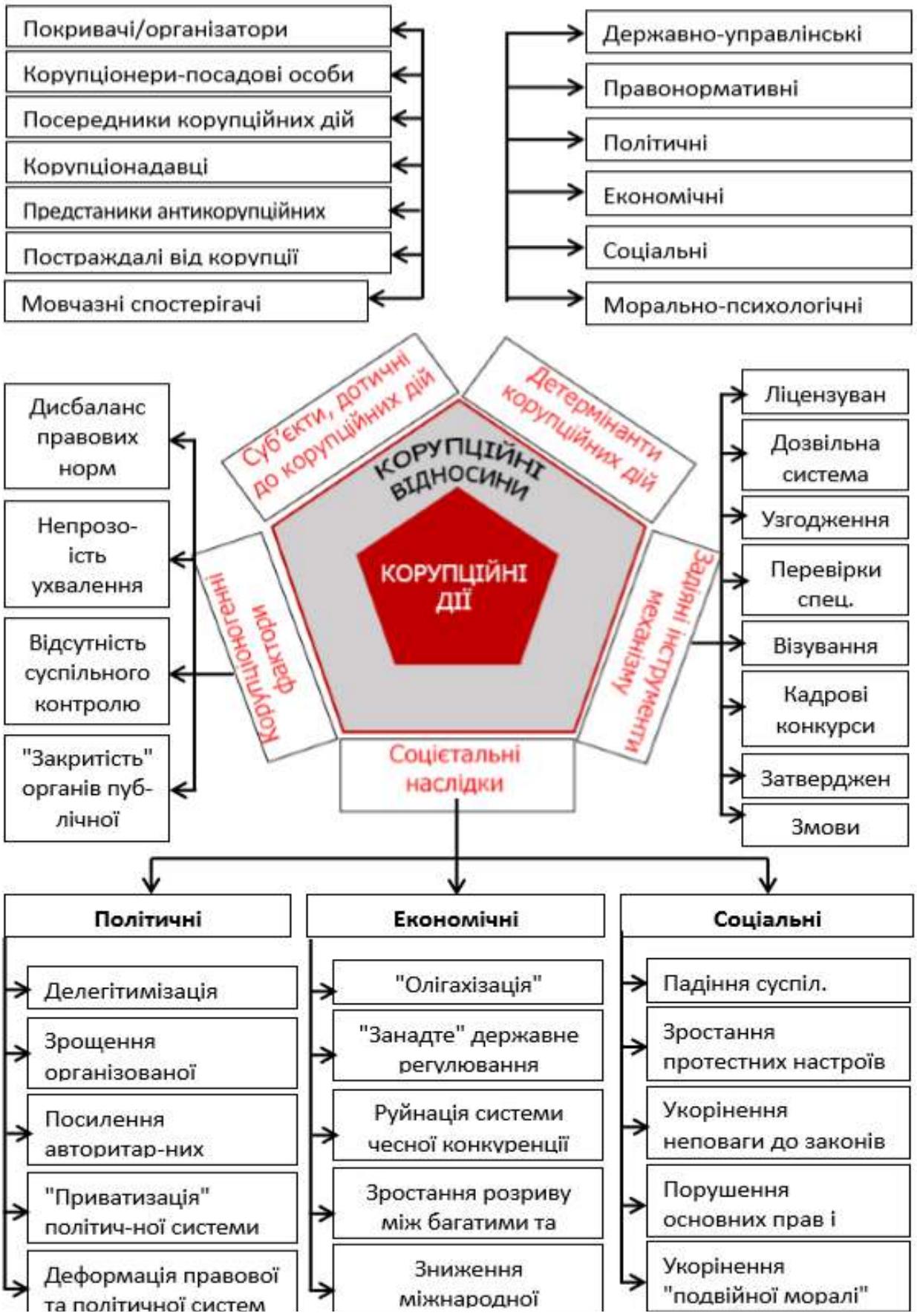

Рис. 4.2. Структурна блок-схема корупції в системі публічного управління

– одержання кредитів, позичок, допомоги, придбання цінних паперів, нерухомості або іншого майна з використанням пільг чи переваг, не передбачених законодавством, або на які особа не має права;

– здійснення безпосередньо та через посередників або підставних осіб підприємницької діяльності з використанням влади чи службових повноважень, а також пов’язаних з ними можливостей;

- неправомірне втручання з використанням службового становища у діяльність інших державних органів чи посадових осіб з метою домагання прийняття неправомірного рішення;

– використання інформації, одержаної під час виконання службових обов’язків, у корисливих чи інших особистих інтересах, необґрунтована відмова у наданні відповідної інформації, або несвоєчасне її надання, або надання недостовірної чи неповної службової інформації;

– надання необґрунтованих переваг фізичним або юридичним особам шляхом підготовки і прийняття нормативно-правових актів чи управлінських рішень [5].

Окреслені вище підходи та аналіз чинників та факторів корупції дають нам змогу генерувати структурну блок-схему корупційних відносин в системі публічного управління як системну цілісність п'яти основних кластерів: детермінантів корупційних дій, корупціоногенних факторів, суб'єктів корупції, задіяних інструментів та соціальних наслідків (*рис. 4. 2*).

4.5.2 Фактори корупції

До основних корупціоногенних факторів в Україні ми відносимо дисбаланс правових норм, непрозорість підготовки та ухвалення публічно-управлінських рішень, відсутність ефективного суспільного контролю дій органів влади та їх фактичну закритість і непрозорість. Корупціоногенні фактори посилюються адміністративними, правовими, політичними, економічними, соціальними та морально-психологічними детермінантами, широким застосуванням різноманітного інструментарію корупційних діянь.

Серед основних суб'єктів корупції необхідно виділити поруч з тими, хто безпосередньо надає та отримує хабара ще принаймні чотири категорії учасників – організаторів та покривачів корупційних мереж (в тому числі як серед високопосадовців, так і серед представників силових структур, покликаних боротися з корупційними проявами), а також посередників, постраждалих від корупції та особливу категорію, притаманну українському суспільству – мовчазних спостерігачів – службовців органів публічної влади та пересічних громадян, які є фактичними свідками корупційних проявів, але сприймають це як належне, не протестують, не борються й тим самим ще більше заохочують поширення корупції в державі.

Комплексний аналіз феномену корупції є неможливим без визначення наслідків поширення в суспільстві корупційних відносин та корупційних дій.

В найбільшому узагальненні такі наслідки можна згрупувати у три кластери: політичний, економічний та соціальний.

Відповідно, до ***політичних наслідків*** поширення в суспільстві корупційних відносин та корупційних дій віднесемо наступні:

− делегітимізація владних інституцій;

− дисфункція процесів публічного управління;

− деформація правової та політичної систем;

− відчуження влади від народу;

− розкладання, деградації влади та системи публічного управління;

− невідповідність продекларованої мети соціально-політичного розвитку держави в інтересах суспільства та реальної державної політики, що проводиться в інтересах привладних олігархічних угрупувань;

− встановлення компрадорсько-клептократичного політичного режиму (*коли правлячі еліти безжально грабують власну країну та вивозять награбовані кошти й ресурси за кордон*);

− гальмування процесів демократизації державного управління;

− «захоплення держави» (*коли публічна влада приватизується правлячими політико-економічними угрупованнями і всі владно-примусові повноваження та види адміністративного ресурсу органів публічної влади направляються виключно на збагачення провладної еліти*);

− «приватизація» політичної системи ФПГ й ОЗГ (коли всі більш-менш впливові політичні партії знаходяться на фінансуванні олігархічними групами та в політичній і парламентській діяльності відстоюють виключно їх інтереси);

− зрощення організованої злочинності та влади, криміналізації владно-управлінської сфери;

− посилення авторитарних тенденцій влади;

− знищення реальної опозиції влади;

− падіння міжнародного престижу країни;

− зниження професійності апарату публічної служби внаслідок кадрової політики, заснованої та принципах неопатрімоніалізму, непотизму, кумівства, клановості, особистої відданості, та квотування й продажу посад в органах публічної влади);

− посилення репресивних акцій щодо незгодних з політикою привладних еліт та жорстокості судових покарань з боку держави;

− загроза часткової або повної дезінтеграції держави.

У свою чергу до ***економічних наслідків*** поширення в суспільстві корупційних відносин та корупційних дій віднесемо наступні:

− формування політичного режиму клептократії, за якого всі зусилля влади спрямовуються на розкрадання державного бюджету та ресурсів країни, що супроводжується загальним падінням економіки;

− тяжіння до домінування тіньової економіки;

− занадто державне регулювання економіки, що супроводжується значним фіскальним тиском;

− руйнація ринкових механізмів та системи чесної конкуренції;

− падіння інвестиційної привабливості країни;

− падіння ефективності функціонування всіх типів ринків – інвестиційного, товарного, нерухомості, ринку робочої сили тощо

− олігархізація як зрощення системи політичного управління та бізнесу – наростаюча концентрація ресурсів країни в руках невеличкої купки привладних олігархів;

− різке зниження ефективності державно-управлінської діяльності;

− падіння темпів економічного розвитку, від'ємний приріст національного валового продукту;

− різке зменшення державних витрат на цілі суспільного розвитку внаслідок незаконного перерозподілу коштів в інтересах привладних еліт;

− зниження міжнародної конкурентоздатності як окремих господарюючих суб'єктів так і держави в цілому;

− зниження вимог до якості виробленої продукції та надаваних послуг;

− підвищення ціни на товари та послуги внаслідок корупційних "накладних" видатків на їх виробництво;

− збільшення майнового розриву між багатою меншістю та бідною більшістю;

− зубожіння значної частини суспільства.

Нарешті до ***соціальних наслідків*** поширення в суспільстві корупційних відносин та корупційних дій віднесемо наступні:

− дискредитація системи права, деградація судової влади, неможливість відстояти законність в судах;

− відсторонення людини від влади, наростання абсентеїзму;

− руйнація системи соціальних ліфтів, побудованих на професіоналізмові, заміна їх напівкримінальними соціальними ліфтами патронажно-клієнте-лістського типу;

− гальмування розвитку громадянського суспільства;

− падіння суспільної моралі формування «корупційної ментальності» населення;

− зростання соціальної напруги та протестних настроїв у суспільстві ;

− укорінення неповаги до законів і права;

− поширенню нігілізму, деструктивних антиправових моделей поведінки;

− девальвацію цивілізованих регуляторів соціальної поведінки – моральних цінностей, руйнація духовних та моральних устоїв суспільства;

− порушення основних прав і свобод людини;

− укорінення "подвійної моралі" як серед посадовців органів публічної влади, так і серед пересічних громадян;

− знищення середнього класу як впливової соціальної групи;

− відсутність незалежних ЗМІ та свободи слова в інформаційній сфері.

Основним корупційним ризиком (*як на державному рівні так і на місцевому*) є значний вплив на процес вироблення і реалізації державної

політики бізнесових кіл (*фінансово-промислових груп*). В Україні домінує ситуація, при якій чиновник (*посадова особа*) лобіює свої особисті бізнесові інтереси чи інтереси інших підприємців, а не громадськості. Лобіювання, яке в розвинутих країнах світу (*наприклад США*) є узаконеним (*законодавчо передбаченим*), в нашій країні повністю перебуває в тіньовій сфері.

Очевидно, що причину існування корупції не можна звести лише до бюрократичних дій державних чиновників. Приватні особи та підприємці також стимулюють існування корупції шляхом дачі хабара чиновнику з метою отримання індивідуальних привілеїв і конкурентних переваг, адже залежність підприємців від державних чиновників в економічній діяльності в Україні ще дуже велика. Свій вплив на поширення корупції мають також представники спеціалізованих антикорупційних органів, активність або бездіяльність яких (*а іноді й відверте "кришування" корупції*) також відіграє важливу роль.

Варто також зазначити, що рішуче суспільне несприйняття корупційних дій, на якому так наполягають науковці та наші закордонні радники, також є неможливим за наявності значної кількості громадян, які є свідками корупційних дій, але спостерігають за ними мовчазно, не вступаючи в протидію, а подекуди й навіть схвалюють побутову корупцію, поширюючи тим самим в українському суспільстві "подвійну мораль". Не випадково саме корупція, на думку М. Нинюка та І. Нинюка "стає одним із основних чинників роздвоєння суспільства, умовно кажучи, на офіційне і неофіційне, внаслідок чого в рамках суспільства паралельно співіснують дві соціальні підсистеми: одна з них базується на правових та моральних засадах, інша – на використанні протиправних засобів. У такому контексті корупцію можна визнати тінню офіційної (*легітимної*) влади, а частину влади, уражену корупцією, – тіньовою владою. Якщо оцінювати стан справ в Україні з цієї позиції, то слід зазначити, що співвідношення офіційної і неофіційної підсистем свідчить про надзвичайно небезпечну ситуацію, що склалася в нашій державі [39].

Відомі європейські дослідники Рейд Стендіш та Ян Батерсон відзначаючи громадське розчарування українців нездатністю керманичів органів публічної влади провести ефективні реформи та втому західних покровителів нашої держави від нестримної корупції, навіть оприлюднили публікацію під красномовною назвою "Україна відкрила базу даних корупції як ящик Пандори", прогнозуючи серйозні народні хвилювання й можливість повалення існуючої влади [100]. Проте українське суспільство не настільки обурили відверті де-факто визнання самими народними депутатами участі в корупційних схемах, оскільки минуло понад півроку й про надмірні статки в електронних деклараціях суспільство вже забуло. Зважаючи ж на те, що в Україні склалися умови фактичної відсутності належного суспільного контролю та ефективної боротьби з корупційними проявами – організатори й покровителі корупції тяжіють до створення нелегітимних корупційних мереж, які підміняють собою систему публічної влади в державі.

Значне поширення в Україні саме корупційних способів вирішення політичних, економічних, соціальних і гуманітарних питань, правових та судових спорів дозволяє зробити висновок про системність та функціональність корупції в усіх сферах державного і суспільного життя та фактичну незацікавленість чиновників у позитивних результатах боротьби з корупцією. До національних особливостей корупції відносять парадоксальні форми боротьби з нею (*публічне визнання масової корупції у виступах державних чиновників, політиків і відверте гальмування процесів прийняття осново-положних антикорупційних нормативно-правових актів*).

Таким чином, причин тотальності розповсюдження корупції в Україні є багато, однак до основних, на наш погляд, відносяться наступні:

1. ***Відсутність вагомих результатів у реалізації державної антикорупційної політики органами публічної влади***.

Темпи поширення корупційних дій в Україні свідчать, що зусилля органів державної влади у цій сфері не приносять відчутних результатів, а окремі точкові заходи не дають підстав для висновку про адекватність боротьби з цією суспільною загрозою. Ефективність антикорупційних рішень, що приймаються на вищому державному рівні та місцевою владаю знижується внаслідок їх свідомого блокування чи ігнорування. І це в той час, що корупція в країні має унікальну здатність легко й швидко пристосовуватися до змін у суспільстві й державі та нового антикорупційного законодавства.

2. ***Пасивність місцевих осередків інститутів громадянського суспільства***.

Громадяни переконані, що вони не причетні до реалізації антикорупційної політики, а державні інституції не бажають залучати громадянство до вирішення проблем.

Досвід багатьох країн показує, що головною передумовою виявлення корупційних правопорушень та ефективності антикорупційних заходів є активність громадян, зацікавлених у подоланні цього явища. Однак ефективної системи впливу на ситуацію у сфері запобігання й виявлення корупції з боку різних суспільних інститутів, зокрема неурядових організацій, до цього часу в Україні не створено. У нормативно-правових актах взагалі не закладено реальних механізмів щодо правового впливу громадських об’єднань та окремих громадян на корупційні прояви. Діє велика кількість неурядових організацій, які декларують свою антикорупційну спрямованість, але реальних важелів впливу фактично не мають. Як свідчить практика, статті в пресі, окремі заяви громадян, представників громадських організацій, проведення антикорупційних акцій, повідомлення інформації вищим органам є недостатньо ефективними. Крім того, ці заходи здійснюються, як правило, хаотично й безсистемно.

3. Системність та тотальність корупції в державі.

Значне поширення в Україні саме корупційних способів вирішення політичних, економічних, соціальних і гуманітарних питань, правових та

судових спорів дозволяє зробити висновок про системність та функціональність корупції в усіх сферах державного і суспільного життя та фактичну незаці-кавленість чиновників у позитивних результатах боротьби з корупцією. До національних особливостей корупції відносять парадоксальні форми боротьби з нею (*публічне визнання масової корупції у виступах державних чиновників, політиків і відверте гальмування процесів прийняття основоположних антикорупційних нормативно-правових актів*).

Найбільш загрозливою вважаємо тенденцію, за якою в корупційні відносини сьогодні виявляється втягнутим чи не все українське суспільство, коли корупція стає інструментом соціальної реадаптації громадян до перманентних криз і соціальних негараздів, все більше значення в суспільній свідомості набувають цінності виживання за будь-яку ціну, прагматичні опінії пошуку виходу зі злиденного життя руйнують традиційну етику й мораль, а корупція починає сприйматися як буденність.

Виходячи з того, що основними завданнями органів публічної влади є забезпечення виконання нормативно-правових актів України та забезпечення прав і свобод громадян, першочергова увага в діяльності української влади повинна приділяти заходам запобігання та протидії корупції, як головної детермінанти деструктивного перебігу сучасного суспільно-політичного розвитку України.

4.6. Зарубіжний досвід боротьби з політичною корупцією: Ізраїль

Політична корупція в Україні є дітищем олігархічно-кланової системи, що виникла у результаті приходу великого бізнесу у велику політику. Представ-ники великого бізнесу розпочали реалізовувати свій вплив на суспільно-економічні процеси в Україні «економічним шляхом», тобто через підкуп політиків та політичних партій. Стала практикою навіть купівля політичних партій «для власного використання». Вони стали їхніми спонсорами, а взамін отримували потрібні рішення та лобістську політику в парламенті. Ці моменти добре ілюструють, ті виборчі кампанії на які з розмахом витрачаються чималі гроші. Не потрібно бути великим математиком, щоб підрахувати скільки коштує активна реклама на біг-бордах та радіо, в пресі, Інтернеті чи телебаченні, а також концерти «зірок» естради, продуктові набори (*не прямий підкуп виборців*) чи інші подарунки (*у Полтаві роздавали аптечки, канцтовари, виконували ремонтні роботи в будинках*), агітаційні намети, розміщені у центрі міст та інше. Виборці вже звикли, що їхні голоси купляють і реагують відповідним чином: хтось бере запропоноване і діє за переконаннями, а інший вважає за обов’язок підтримати «подателя».

Дослідження закордонного досвіду боротьби із цим вкрай негативним соціальним явищем, в першу чергу успішно діючих політичних, правових та організаційних механізмів подолання корупції може знадобитися українській

державі. Тому виділення та вивчення закордонного досвіду, який був спрямований на протидію хабарництву та корупції (*в т. ч. й політичній*), що довів на практиці свою ефективність є досить важливим для «Державного управління». Варто провести аналіз досвіду країн, що досягли певного успіху в цій сфері, наприклад Ізраїлю, та використовувати у практиці державного будівництва.

Особливості боротьби з політичною корупцією розглядаємо на прикладі Ізраїлю тому, що ця країна має схожий до українського досвід державотворення: існування в умовах війни з сусідами, відродження державності, мови, побудова сильного війська, економіки та унікальної культури. Побудова державності фактично відбулась з «пустелі», де були засновані перші кібуци, як поселення соціалістичного типу. На перших етапах розвитку державності панівною була соціалістична ідеологія, а все згодом перемогла багатопартійність. В Ізраїлі антикорупційна атмосфера забезпечується системою «певного дублювання моніторингу» за можливими корупційними діями. Він здійснюється урядовими організаціями і спеціальними підрозділами поліції, відомством Державного контролера, що незалежний від міністерств і державних відомств, а також громадськими організаціями типу «Відомства за чистоту уряду». Вони досліджують можливі корупційні точки, а у разі їх виявлення інформують органи розслідування.

В Ізраїлі, через значні соціальні пільги для урядовців і безжального їх покарання при виявленні корупції, низова корупція практично відсутня. Доведених до суду корупційних злочинів в Ізраїлі не більше 5%, проте, репутація людини, що замішана в корупційному скандалі, вкрай небажана – фактично це закінчення політичної кар'єри та кар'єри державного та муніципального службовця [86].

Вищим контрольним органом в Ізраїлі є Державний контролер, посада якого заснована ще в 1949 р. в цілях забезпечення відповідальності державного апарату перед громадою. Державний контролер здійснює перевірку законності, економічності, ефективності і етичного боку адміністративних дій структур та посадових осіб [15]. З 1971 Державний контролер також здійснює функції парламентського уповноваженого (*омбудсмана*), який розглядає скарги громадян про діяльність державної і місцевих адміністрацій. Державний контролер обирається на 5-річний термін таємним голосуванням депутатів Кнесету і підзвітний тільки йому. Державний контролер має необмежений доступ до рахунків, архівів та особистих справах співробітників відповідних установ. Його перевірці підлягає діяльність міністерств, державних установ, оборонної інфраструктури, органів місцевої влади, корпорацій урядових, державних підприємств і т.п. Крім того, він повноважний перевіряти фінансову діяльність політичних партій, представлених в Кнесеті, а також фінансові звіти про проведенні виборчих кампаній та накладати штрафні санкції на порушників [43].

Завданням державного контролера Ізраїлю є інспекція і контроль над діями органів виконавчої влади. Державний контролер обирається таємним голосуванням Кнесету на семирічний термін, однак Кнесет має право відсторонити його від виконання обов'язків до закінчення вищевказаного терміну. Заробітна плата державного контролера також встановлюється Кнесетом, і бюджет його відомства призначається Фінансовою комісією Кнесету, а не Міністерством фінансів, з метою забезпечити його незалежність від уряду. Державний контролер підпорядкований лише Кнесету: з ним він підтримує робочі стосунки і йому подає звіт про результати виконаних ревізій. Завдання державного контролера і питання, що знаходяться в його компетенції, визначені Основним законом про державний контроль від 1988 року таким чином:

- інспектування господарства, майна, грошових ресурсів, заборгованостей і ведення роботи міністерств, державних і муніципальних підприємств, установ або організацій, а також установ, які підлягають інспекції державного контролера;
- перевірка законності дій, професійної чесності, нормативного керівництва, ефективності та економії установ, а також будь-якого іншого параметра, на розсуд державного контролера.

Ревізії проводяться з ініціативи державного контролера в рамках його поточної роботи і в заздалегідь визначений період, а також за ініціативою Кнесету, в разі, коли виникає підозра порушення нормативного керівництва, або в разі подання скарги населенням. Інспектовані установи зобов'язані надати будь-яку інформацію, документацію і роз'яснення, необхідні для перевірки, на вимогу підлеглих державного контролера.

Державний контролер подає голові Кнесету і Комісії Кнесету з питань державного контролю щорічний звіт про результати виконаних ним ревізій, а також рекомендації щодо виправлення виявлених порушень та запобігання їх наявності в майбутньому. Інспектовані установи також отримують підготовлений звіт з тим, щоб виправити знайдені недоліки. Разом з тим державний контролер не володіє повноваженням зобов'язати підконтрольні установи дотримуватися її рекомендацій. Протягом року державний контролер готує також додаткові звіти і висновки [15].

Звіт державного контролера лягає в основу обговорень Комісії Кнесету з питань державного контролю. Комісія має право запросити на свої засідання представників інспектованих установ і вимагати від них надати пояснення на критику контролера. Присутність на засіданні Комісії є обов'язковим. Комісія передає свої висновки Кнесету, який обговорює їх на пленарному засіданні і приймає відповідні рішення.

Звіт державного контролера дозволяє Кнесету виконати одну з його основних обов'язків: контролювання та нагляд над роботою органів виконавчої влади. У разі, коли ревізія виявила особливо грубі порушення, державний контролер може подати окремий звіт Комісії Кнесету з питань державного контролю, яка має право «за власною ініціативою, або за

рекомендацією контролера» прийняти рішення про призначення парламентської слідчої комісії. У 1995 році Кнесет ухвалив, що для призначення парламентської слідчої комісії по будь-якій темі, порушеної в щорічному або іншому звіті державного контролера, достатньо підтримки двох третин членів Комісії з питань державного контролю.

У разі, коли в ході інспекції з'являється підозра на наявність кримінального злочину, державний контролер передає виявлений матеріал юридичному раднику уряду і рекомендує розглянути питання про порушення кримінальної розслідування. Юридичний радник в свою чергу зобов'язаний доповісти протягом шести місяців державному контролеру і Комісії Кнесету з питань державного контролю про вжиті нею дії у даній справі.

Державний контролер скликає щорічну прес-конференцію, на якій він представляє на огляд журналістів основні висновки щорічного звіту. Висновки публікуються в ЗМІ і викликають громадську дискусію про ненормативну роботу органів влади. Громадська критика стимулює контрольовані установи виправити виявлені порушення. Наявність державного контролю і публікація його результатів служать стримуючим ефектом як для контрольованих, так і для інших громадських установ, і призводять до підняття суспільно-важливих питань.

Перша версія Закону Про державного контролера була прийнята Кнесетом в травні 1949 року. Він став одним з перших законопроектів, поданих урядом на схвалення Кнесету. Спочатку Закон припускав, що державний контролер буде призначатися президентом Ізраїлю. Перший державний контролер – Зігфрід Мозес – дійсно був призначений президентом Хаїмом Вейцманом. Лише в Законі «Про державного контролера» (*об'єднаний варіант*) від 1958 року було вирішено, що контролер, як і президент Ізраїлю, буде обиратися Кнесетом.

Крім того початковий варіант Закону припускав, що державний контролер буде підпорядкований лише Кнесету, і його звіт буде подаватиметься Фінансовій комісії Кнесету. В період роботи Кнесету 8-го скликання (1974-1977 рр.) була заснована Комісія Кнесету з питань державного контролю, яка несе відповідальність за розгляд звітів контролера.

У 1988 році Кнесет прийняв Основний закон про державного контролера. У 1998 році Закон зазнав змін, і з тих пір державний контролер обирається раз в сім років. Уповноважений з прийому скарг населення. Починаючи з 1971 року, державний контролер служить також уповноваженим з прийому скарг населення проти будь-якої установи або службовця, що підлягає контролю відомства. Громадянин, який вважає, що зазнав збитків від дій або відсутності дій одного із закладів, що підлягають інспекції державного контролера, може подати скаргу до канцелярії з прийому скарг населення.

Спектр скарг, що подаються в цю канцелярію великий. Вони стосуються, в тому числі, порушення прав громадян і проблем взаємин між населенням і працівниками державних служб. Крім того уповноважений з

прийому скарг населення перевіряє звинувачення в ненаданні громадськими організаціями або їх працівниками належних послуг громадянам. Невиконання обов'язків належним чином може проявитися в ненаданні відповіді у визначений термін.

Постанови і рішення уповноваженого з прийому скарг населення також носять лише рекомендаційний характер і органи влади не зобов'язані їх дотримуватися. Проте, коли працівник громадської установи доповідає про наявність корупції за місцем його служби, уповноважений з прийому скарг населення має право віддати наказ про даного працівника, що тягне за собою зміщення його з займаної посади, звільнення або інший спосіб його покарання. Державні контролери з дня заснування Управління: 1949 – 1961 Зігфрід Мозес; 1961 – 1982 Іцхак Невенцаль; 1986-1988 Яаков Мельци; 1988 –1998 Мирьям Бен-Порат; 1988 – 2005 Еліезер Гольдберг; з 2005 – Миха Лінденштраус [15].

Для початку пояснимо: якщо говорити про економічну корупцію в Ізраїлі, то на бізнес-рівні її практично немає, хоча є ухилення від податків. Але чи сприймається він як корупційний злочин? А гучні корупційні справи в сфері бізнесу взагалі можна перерахувати по пальцях.

З політичною корупцією інша історія. У країні навіть спостерігалася якась «динаміка розвитку корупції» у владних структурах. Як відомо, Ізраїль – молода держава, і в перші тридцять років його існування на політичній сцені доміну-вала соціалістична партія праці. Вона використовувала різні, в тому числі «сірі» схеми, щоб посадити на важливі посади своїх людей. А вже згодом, у 80-90 – ті роки минулого століття, коли з'явилася політична конкуренція, до цих же методів почали вдаватися і інші партії. І ось який цікавий момент : якщо раніше подібні корупційні дії виправдовувалися необхідністю досягти певних партій-них цілей, то сьогодні, на думку ряду експертів, відзначається інша тенденція – політична корупція скочується до банального отримання конкретними особами матеріальної вигоди.

За останні роки було досить багато випадків, коли щодо можновладців порушувалися кримінальні справи за фактами зловживання службовими повноваженнями, хабарництва, незаконного збагачення і так далі. Зростання числа таких справ почався в середині 2000-х років, і пов'язати його можна зі вступом на посаду державного контролера країни Миха Лінденштраусс. У 2006 році Лінденштраусс підготував доповідь про корупцію в Ізраїлі, приділяючи особливу увагу Міністерству закордонних справ. Сам державний контролер не має повноважень для порушення кримінальної справи, але за матеріалами доповіді це зробить прокуратура. У тому ж році було видано перший обвинувальний висновок проти колишнього консула в Москві Міхаеля Дрора, який, як з'ясувалося, брав з росіян хабара за видачу віз до Ізраїлю. Далі пішла ціла низка гучних кримінальних справ. Наприклад, проти головного сефардського рабина Йона Мецгера – він за хабарі спрощував перехід в іудаїзм (*в середині 2000-х йому вдалося уникнути суду, проте в*

2013 році релігійний діяч знову опинився під слідством). Можна також згадати справу проти глави МЗС Ізраїлю Авігдора Либермана, якого звинуватили у відмиванні грошей і зловживанні громадським довірою, але звинувачення не підтвердились. Нині А. Ліберман один з чільних представників Уряду Ізраїлю.

Не можна не сказати про боротьбу з корупцією ізраїльських організацій громадянського контролю. Їх кілька, одна з найвідоміших – «Рух за якість влади в країні». Ця організація виникла в результаті негативної реакції громадськості на корупційний скандал в уряді, який стався в 1989 році. З тих пір одна з головних задач «Руху» – виявлення та розслідування проявів корупції та випадків порушення закону державними і громадськими діячами. Організація досягла певних успіхів. Так, її активісти домоглися, щоб Міністр внутрішніх справ змусив працівників в муніципалітетах особисто відповідати за використання грошей не за законом. Міністерство прийняло вимогу «Руху» і створило відповідні нормативи. Постанова набула чинності в лютому 2001 року, і тільки за перші шість років штрафами були обкладені одинадцять глав муніципалітетів і їх відповідальних працівників.

Загалом, наявності організацій громадянського контролю в Ізраїлі можна тільки порадіти. А ось що стосується окремих заявників про корупцію з громадськості, то їх не так вже й багато. Виникає питання - чому?

Вся справа в сприйнятті корупції. Експерти відзначають, що в свідомості суспільства сталася так звана девіація, тобто відхилення від загальноприйнятих норм – багато хто бачить корупційні прояви, але сприймають їх як щось буденне і природне.

Наприклад, в Ізраїлі досить поширена практика патронування або протекції – коли якась послуга надається за минулі заслуги, в обхід закону і з використанням особистих зав'язків. Довгий час вчинення корупційних дій прощалися тим високопоставленим особам, хто «працював на благо суспільства», наприклад, мав вагу при вирішенні арабо-ізраїльського конфлікту.

Є ще такий прояв «білої корупції», яке можна назвати «виплати як би для ...» [15]. Це гроші, які виплачуються працівникам організацій та установ на спеціальну літературу, амортизацію автомобіля, навчання ... але працівники витрачають їх на свій розсуд, ні перед ким не звітуючи. А оскільки це є загальноприйнятою практикою, то хто буде скаржитися?

Хоча ситуація все-таки змінюється. У 2002-му році, згідно з дослідженнями «Transparency International», Ізраїль займав 18-е місце в рейтингу Індексу сприйняття корупції (*говорячи побутовою мовою, чим ближче до початку рейтингу, тим краще*). А через десять років ізраїльтяни були вже на 39-му місці. З чого можна зробити висновок, що в суспільстві відбулися серйозні зміни, оскільки воно почало дивитися на себе більш критично. При цьому, державний контролер і організації громадянського контролю зіграли в цьому не останню роль [25].

Зменшення рівня політичної корупції до безпечного в Україні, можливе лише за умови політичної волі у правлячої еліти країни провести відповідні зміни через нормативно-правове поле, залучення і належно підготовлених правоохоронців до цієї надважливої роботи, створення системи органів, що діятимуть у цьому напрямку ефективно.

4.7. Механізми забезпечення політики інформаційної безпеки як складової державної безпеки України

Стрімкий розвиток інформаційних технологій поступово трансформує світ. Відкритий та вільний кіберпростір розширює свободу і можливості людей, збагачує суспільство, створює новий глобальний інтерактивний ринок ідей, досліджень та інновацій, стимулює відповідальну та ефективну роботу влади і активне залучення громадян до управління державою та вирішення питань місцевого значення, забезпечує публічність та прозорість влади, сприяє запобіганню корупції [68; 70].

Значимість інформаційно-комунікаційних процесів у сучасному світі дає підстави розглядати забезпечення інформаційної безпеки як одне із глобальних і пріоритетних завдань політики національної безпеки, вирішенню якого мають бути підпорядковані політична, економічна, культурна та інші види діяльності системи державного управління. Під системою забезпечення політики інформаційної безпеки варто розуміти систему інформаційно-аналітичних, теоретико-методологічних, адміністративно-правових, організаційно-управлінських, спеціальних та інших заходів, спрямованих на забезпечення стійкого розвитку об’єктів інформаційної безпеки, а також інфраструктури її забезпечення [12; 32; 33].

Необхідність забезпечення безпеки є вихідною соціальною потребою суспільства в цілому і людини зокрема. Будь-які природні чи соціальні явища людина розглядає через призму можливої загрози і можливості забезпечення власної безпеки. Безпека – це основа цивілізації й державності, головна передумова існування людського суспільства чи держави. Прогресивний розвиток України як суверенної, демократичної, правової та економічно стабільної держави можливий тільки за умови якнайповнішого забезпечення належного рівня інформаційної безпеки.

Запровадження новітніх інформаційних технологій об’єктивно зумовлює нарощення інформаційного протиборства у політичній сфері. Стабільність політичної системи залежить від того, як швидко політична еліта отримує інформацію, якою є якість останньої і наскільки оперативно й адекватно вона реагує на цю інформацію. В результаті аналізу інформації про зміни у внутрішньому і зовнішньому середовищі політична еліта розробляє заходи щодо розвитку і збереження стабільності політичної системи держави. Становлення інформаційного суспільства та кардинальний вплив інформаційного розуму на виробництво, управління, свідомість і поведінку

людей, на соціальне і політичне життя в цілому актуалізують проблему осмислення інформації як інструмента влади та вироблення такої політики держави, яка б забезпечувала національну безпеку, національні інтереси й суспільний прогрес в цілому в результаті ефективного управління безпосередньо інформаційними ресурсами.

Питання дослідження інформаційної безпеки та її забезпечення перебувають у центрі уваги багатьох вітчизняних та зарубіжних учених, зокрема М. В. Гуцалюка [12], В. А. Лужецького [33] теоретико-методологічні аспекти дослідження політики інформаційної безпеки розглядаються в роботах таких дослідників як: Бєлов О. Ф., Гальчинський А. С., Горбулін В. П., Лисицин Е. М., Качинський А. Б., Почепцов Г. Г., Соснін О. В та інші [20].

Рівень розвитку та безпека інформаційного середовища, які є одними з найвагоміших факторів у всіх сферах державної безпеки, активно впливають на стан політичної, економічної та інших складових державної безпеки України. У зв'язку з цим розглядаємо інформаційну безпеку як складову інших сфер державної безпеки. Разом з цим, інформаційна безпека є самостійною складовою державної безпеки і в цьому проявляється її двоїстий характер. Це обумовлюється наступним:

– прагненням кожної держави реалізувати та захистити власні національні інтереси, що направлені на формування та накопичення національного інформаційного потенціалу в умовах глобалізації світових інформаційних процесів;

– необхідністю не лише розвивати й посилювати національний інформаційний потенціал, але й захищати від широкого спектра існуючих і потенційних інформаційних загроз;

– існуванням реальної потреби в захисті всіх суб'єктів інформаційних відносин від можливих негативних наслідків упровадження та використання інформаційних технологій;

– наявною можливістю інформаційного тиску на Україну, навіть інформаційної агресії з боку розвинутих країн світу з метою одержання односторонніх переваг в політичній, економічній, військовій та інших сферах, а також інформаційного впливу на свідомість і підсвідомість індивідів, на сім'ю, суспільство й державу, що загрожує державній безпеці [29].

Наукові джерела дають досить широку класифікацію інформаційних загроз, але виходячи з вищенаведеного, головну інформаційну загрозу державній безпеці України, можна сформулювати таким чином: це загроза через інформаційний вплив іншої сторони на свідомість, підсвідомість, інформаційні ресурси та інші об'єкти інформаційної інфраструктури країни, нав'язати особистості, суспільству й державі бажану (*для іншої сторони*) систему цінностей, поглядів, інтересів і рішень у життєво важливих сферах суспільної й державної діяльності, керувати їхньою поведінкою у бажаному для іншої сторони напрямку. Власне, це є загрозою суверенітету України в життєво важливих сферах суспільної й державної діяльності, що

реалізовується на інформаційному рівні. Країна з високим рівнем інформаційної озброєності має змогу керувати країною з нижчим її рівнем, спрямовуючи розвиток цієї країни в своїх інтересах під постійним інформаційним контролем. Менш розвинена в інформаційному відношенні країна відстає у виробництві нових знань (*технологій*) і вимушена використовувати готові рішення, які їй нав'язують ззовні, внаслідок чого вона потрапляє в залежність від зовнішніх інформаційних ресурсів і технологій [33].

Починаючи з 1997 р., органи виконавчої влади, що забезпечують інформаційну безпеку України, перебували у стадії перманентної реорганізації. Тривалий процес структурних змін, що практично щороку супроводжувався утворенням одних державних органів, реорганізацією (*ліквідацією, зміною статусу або схеми підпорядкування*) інших, не сприяє налагодженню їх стабільної й узгодженої роботи. Якщо до того ж врахувати надмірно тривалі процеси кадрових призначень, багатомісячні затримки із затвердженням положень про діяльність ключових органів, досить тривалий термін опанування новопризначеними керівниками нової сфери відповідальності, то можна впевнено говорити про часткову втрату керованості інформаційною сферою. Відсутність цілісної системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади значно ускладнює прийняття ними виважених рішень, породжує конфліктні ситуації у владних структурах і суспільстві. Недостатнє інфор-маційно-аналітичне забезпечення діяльності є характерним для всіх державних органів – як на центральному рівні, так і в регіонах. Владні структури не мають достатніх можливостей завчасно прогнозувати розвиток подій в Україні та навколо неї, належним чином ураховувати сприятливі та обмежувальні чинники, що визначають результативність прийнятих політичних рішень, здійснювати планування навіть на середньострокову перспективу.

Про розуміння керівництвом держави необхідності створення єдиної сис-теми інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади свідчать документи, в яких формулюються відповідні завдання. Однак вони мають переважно несистемний характер і, як свідчить практика, не забезпечуються необхідними ресурсами, а відтак, не виконуються або виконуються лише частково. За таких умов створити цілісну систему дуже важко.

У сьогоднішних умовах рівень розвитку та безпека інформаційного простору країни є системоутворюючими факторами у забезпеченні безпеки, що активно впливають на стан політичної, економічної, воєнної, інформаційної та інших складових національної безпеки держави. Тенденція забезпечення національної безпеки та її складових враховується провідними державами світу та оборонними блоками при модернізації власних стратегій, але назва документів, що розкривають зміст концепції національної безпеки, у державах різний. Зокрема, в США – це «Стратегія національної безпеки», Канаді – «Політика національної безпеки», Італії – «Стратегічна концепція національної оборони», Великобританії, Китаї та низці інших країн подібними

документами є так звані «Білі книги». В Україні – «Біла книга», це «Стратегія національної безпеки України» нова редакція від 26 травня 2015 року № 287 [66], ця Стратегія спрямована на реалізацію до 2020 року визначених нею пріоритетів державної політики національної безпеки, а також низки реформ, передбачених Угодою про асоціацію між Україною та ЄС, ратифікованою Законом України від 16 вересня 2014 року № 1678-VII, і Стратегією сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12 січня 2015 року № 5 [79]. Виходячи з її положень розробляються доктринальні документи з питань воєнної безпеки, зокрема «Воєнна доктрина України», затверджена Указом Президента України від 24 вересня 2015 року No 555/2015 [9], основні напрямки зовнішньої політики, стратегії інформаційної безпеки, кібербезпеки, реформування сектору безпеки і оборони, інших нагальних питань національної безпеки, а також державних програм за окремими напрямами державної політики національної безпеки.

Пріоритети державної політики визначаються не деклараціями, навіть якщо вони закріплені в нормативно-правових актах, а їх реальним ресурсним забезпеченням: фінансовим, організаційним, кадровим та ін. На розвиток інформаційних технологій в Україні, в розрахунку на одного жителя, щорічно витрачається близько 3 дол. (*у Польщі – 28, у США – 250 дол.),* тобто на два порядки менше, ніж у розвинутих країнах [33]. За оцінками фахівців, держава сьогодні може забезпечити не більше 20 % інвестицій, необхідних для модернізації інформаційної інфраструктури та розвитку інтернету в Україні. Серед пріоритетів державних інтересів України в контексті інформаційної безпеки слід зазначити такі:

– гарантування конституційних прав і свобод людини і громадянина;

– розвиток громадянського суспільства, його демократичних інститутів;

– захист державного суверенітету, територіальної цілісності та недоторканності державних кордонів, недопущення втручання у внутрішні справи України;

– зміцнення політичної і соціальної стабільності в суспільстві;

– забезпечення розвитку і функціонування української мови як державної в усіх сферах суспільного життя на всій території України, гарантування вільного розвитку, використання і захисту інших мов національних меншин України;

– розвиток духовності, моральних засад, інтелектуального потенціалу українського народу, зміцнення фізичного здоров'я нації;

– інтеграція України в європейський політичний, економічний, правовий простір та євроатлантичний безпековий простір, розвиток рівноправних взаємовигідних відносин з іншими державами світу в інтересах України.

З основних реальних та потенційних загроз державній безпеці України, стабільності в суспільстві, наведемо ті, які тією чи іншою мірою

реалізовуються через інформаційну сферу:

– посягання на державний суверенітет України та її територіальну цілісність, територіальні претензії з боку інших держав; спроби втручання у внутрішні справи України з боку інших держав; воєнно-політична нестабільність, регіональні та локальні війни (*конфлікти*) в різних регіонах світу, насамперед поблизу кордонів України;

– розвідувально-підривна діяльність іноземних спеціальних служб; загроза посягань з боку окремих груп та осіб на державний суверенітет, територіальну цілісність, економічний, науково-технічний і оборонний потенціал України, права і свободи громадян; злочинна діяльність проти миру і безпеки людства, насамперед поширення міжнародного тероризму; прояви сепаратизму, намагання автономізації за етнічною ознакою окремих регіонів України;

– недостатня ефективність існуючих структур і механізмів забезпечення міжнародної безпеки та глобальної стабільності; можливість втягування України в регіональні збройні конфлікти чи у протистояння з іншими державами; небезпечне зниження рівня забезпечення військовою та спеціальною технікою та озброєнням нового покоління, інших військових формувань, що загрожує зниженням їх боєготовності;

– порушення з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування Конституції і законів України, прав і свобод людини і громадянина, в тому числі при проведенні виборчих компаній, недостатня ефективність контролю за дотриманням вимог Конституції і виконанням законів України; можливість виникнення конфліктів у сфері міжетнічних і міжконфесійних відносин, радикалізації та проявів сепаратизму в діяльності деяких об’єднань національних меншин та релігійних громад; загроза прояву сепаратизму в окремих регіонах України;

– критична залежність національної економіки від кон’юнктури зовнішніх ринків, низькі темпи розширення внутрішнього ринку;

– зниження можливостей здобуття якісної освіти представниками бідних прошарків суспільства; прояви моральної та духовної деградації суспільства;

– наростаюче науково-технологічне відставання України від розвинутих країн; низька конкурентоспроможність продукції; відплив учених, фахівців, кваліфікованої робочої сили за межі України;

– прояви обмеження свободи слова та доступу громадян до інформації; поширення засобами масової інформації культу насильства, жорстокості, порнографії; комп’ютерна злочинність та комп’ютерний тероризм; розголошення інформації, яка становить державну та іншу передбачену законом таємницю, а також конфіденційної інформації, що є власністю держави або спрямована на забезпечення потреб та національних інтересів суспільства і держави; намагання маніпулювати суспільною свідомістю, зокрема шляхом поширення недостовірної, неповної або упередженої інформації.

Суттєвим для інформаційної політики будь-якої держави є дотримання балансу інтересів особистості, суспільства і держави. Держава повинна

забезпечувати відкритість та проінформованість суспільства про діяльність її органів і суспільних інститутів в інформаційній сфері [75-76].

У рамках інформаційного забезпечення національної безпеки, захисту особистої інформації є боротьба з кіберзлочинністю, оскільки це особливо актуальна проблема для країн Європи, що обумовлено високим рівнем комп'ютерної оснащеності. Базовим міжнародним нормативно-правовим документом, що регулює суспільні відносини у сфері боротьби з кібер-злочинністю, є Конвенція Ради Європи «Про кіберзлочинність», в Україні, як вище вже було зазначено це «Стратегія кібербезпеки України» затв. Указом Президента України від 15 березня 2016 року № 96/2016 [78], «Доктрина інформаційної безпеки України» затв. Указом Президента України від 25 лютого 2017 року № 47/2017» [10], але досі не прийнято закону, який би визначав саму концепцію державної інформаційної політики України. Відповідно, в країні не існує єдиного плану, державної позиції чи стратегії розвитку інформаційної галузі. Протягом 2002-2010 рр. було три спроби ухвалити концепцію державної інформаційної політики – 2002, 2009, 2010 року. 11 січня 2011 року черговий проект концепції прийняли у першому читанні за основу закону і направили на доопрацювання Комітету Верховної Ради України з питань свободи слова та інформації [65]. Сьогодні при Раді національної безпеки і оборони (РНБО) діє Міжвідомча комісія з питань інформаційної політики та інформаційної безпеки. До основних її завдань, зокрема, належить аналіз стану і можливих загроз національній безпеці України в інформаційній сфері та узагальнення міжнародного досвіду щодо формування та реалізації інформаційної політики.

Отже, інформаційна безпека суспільства, держави характеризується ступенем їх захищеності, та, як наслідок, стійкістю головних сфер життєдіяльності у відношенні до небезпечних інформаційних впливів. Інформаційна безпека визначається здатністю нейтралізувати такі впливи. Загальноприйнятим є таке визначення інформаційної безпеки, як стан захищеності життєво важливих інтересів громадян, суспільства та держави в інформаційній сфері. В Україні створена система забезпечення інформаційної безпеки. Функції та повноваження відповідних державних органів закріплені в нормативно-правових актах різного рівня – Конституції України, законах України, указах Президента України, постановах Кабінету Міністрів, інших відомчих, нормативних актах. Проте, вона є неефективним управлінням діяльності системи забезпечення інформаційної безпеки України, що унеможливлює стійке функціонування центральних органів виконавчої влади, які визначають і реалізують політику в інформаційній сфері. Розподіл функцій між окремими суб'єктами системи та схема їх взаємодії потребують вдосконалення. Відсутність цілісної системи інформаційно-аналітичного забезпечення органів державної влади значно ускладнює прийняття ними виважених рішень, породжує конфліктні ситуації у владних структурах і суспільстві.

4.8. Антикорупційна політика у сфері земельних відносин

Формування нових підходів до соціально-економічних та державно-управлінських перетворень має спиратися як на результати наукового аналізу власної траєкторії розвитку, так і на узагальнення світових тенденцій, включаючи розуміння природи сучасної глобальної кризи. Світ вступає в нову еру, яка буде характеризуватися значним посиленням непрогнозованості та невизначеності розвитку, коли різні кризи будуть постійно виникати й зникати в різних локальних просторах світового господарства, періодично поєднуючись у ланцюги та формуючи глобальну кризу. У цих глобальних коливаннях стійким може бути тільки такий суспільний розвиток, який спирається на досконалу систему державного управління, конкурентоспроможну економіку, розвинений внутрішній ринок; національний виробничий комплекс, що всебічно використовує потенціал транснаціонального капіталу і гарантує економічну безпеку країни; збалансовану соціальну структуру та ефективну політичну систему [41].

Важливо зазначити, що серед значної кількості наукових концепцій і теорій світового розвитку у світі та Україні до 70-х рр. XX ст. домінував техногенний тип економічного розвитку. Для нашої держави навіть, зважаючи на високоіндустріалізований технологічний уклад національного господарства, такий тип розвитку є переважаючим. Це природо місткий (природоруйнівний) тип розвитку, який базується на використанні штучних засобів виробництва, створених без урахування екологічних обмежень. Характерними ознаками техногенного типу розвитку є швидке і виснажливе використання невідновлю-ваних видів природних ресурсів (*перш за все, корисних копалин*), надексплуатація відновлюваних ресурсів (*ґрунти, ліси і т.д.*) зі швидкістю, яка перевищує можливості їх відтворення і відбудови [38].

У даному контексті сучасний етап українського державного будівництва потребує вироблення нових концептуальних підходів та стратегічних орієнтирів щодо державної політики у сфері земельних відносин. Враховуючи виняткову значимість даної сфери для нашої держави, відповідна політика має передбачати цілісний комплекс дій, що сприятимуть успішному соціально-економічному розвитку та підвищенню конкурентоспроможності України у глобальному вимірі, становленню середнього класу як основи демократичного суспільства, державній стабільності (*як соціальній так і політичній*), гарантуватимуть територіальну, екологічну та продовольчу безпеку, сприятимуть подальшій інтеграції України у світовий економічний та науково-технологічний простір на засадах взаємоузгодженої промислової, технологічної та інноваційної політики.

Станом на 1 січня 2017 р. земельний фонд України становить 60,3 млн. гектарів, або близько 6 відсотків території Європи. Сільськогосподарські угіддя становлять близько 19 відсотків загальноєвропейських, у тому числі рілля – близько 27 %. Показник площі сільськогосподарських угідь у розрахунку на одну особу є найвищим серед європейських країн і становить 0,9

гектара, у тому числі 0,7 гектара ріллі (*середній показник європейських країн - 0,44 і 0,25 гектара відповідно*). Площа чорноземів в Україні становить від 15,6 млн. до 17,4 млн. гектарів, або близько 8 відсотків світових запасів [17].

У Стратегії удосконалення механізму управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними [17] зазначається, що «державну земельну політику можна вважати такою, що перебуває у стадії формування та не повною мірою відповідає європейським і світовим критеріям і вимогам щодо належного управління земельними ресурсами»; «на сьогодні в Україні немає затвердженої на законодавчому рівні загальної стратегії розвитку земельних ресурсів і земельних відносин». Нині основними проблемами державної земельної політики є:

- стрімкий розвиток тіньового ринку земель через відсутність системних
- обмежень землекористування;
- загострення ризикованості капіталовкладень у землю;
- розпорошеність сільськогосподарських угідь унаслідок паювання;
- зростаюча парцеляція сільськогосподарських угідь;
- недостатній рівень державного фінансування землеохоронних заходів;
- низька ефективність системи плати за землю;
- відсутність економічних стимулів і санкцій як важелів ефективності
- управління землекористуванням;
- занедбаність державного обороту земель;
- політизація державного управління земельними ресурсами;
- непрозорість діяльності з ліцензування;
- недосконалість земельного законодавства;
- корупція [1].

Одним із пріоритетів управління у сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними є запобігання виникненню корупційних [17].

Таким чином, корупція є фундаментальним негативним явищем в Україні, яке блокує ефективний інноваційний розвиток сфери земельних відносин, і тому проведення дієвої антикорупційної політики шляхом вироблення та реалізації науково-обґрунтованих рішень щодо запобігання та протидії корупції у сфері земельних відносин належить до першочергових завдань держави і суспільства на короткострокову і середньострокову перспективу.

У щорічному Посланні Президента України до Верховної Ради України зазначається, що в Україні завершується формування інституційної основи для вироблення та реалізації антикорупційної політики; однак при цьому залишаються колізії між відповідними законодавчими актами в частині повноважень органів боротьби з корупцією та забезпечення їх належної

співпраці, що вимагає вжиття заходів для оперативного усунення цих суперечностей [2]. З огляду на сутність і зміст державної антикорупційної політики, функціонального призначення та кола визначених законодавством повноважень, усіх суб'єктів протидії корупції умовно поділяють на кілька груп, які:

1) визначають (*формують*) і забезпечують реалізацію антикорупційної політики держави (*Президент України, Верховна Рада України, Кабінет Міністрів України*);

2) здійснюють заходи щодо забезпечення нормативно-правового регулювання правовідносин у сфері протидії корупції (*Верховна Рада України, Президент України, Кабінет Міністрів України, відповідні міністерства та відомства*);

3) є спеціально уповноваженими суб'єктами у сфері протидії корупції (*органи прокуратури, Національної поліції, Національне антикорупційне бюро України, Національне агентство з питань запобігання корупції, Державне бюро розслідувань, Агентство з розшуку та менеджменту активів*);

4) здійснюють судовий розгляд справ про корупційні правопорушення (*суди, Вищий антикорупційний суд*);

5) забезпечують контроль та нагляд за діяльністю суб'єктів безпосередньої правоохоронної діяльності у сфері протидії корупції (*Верховна Рада України та її Комітет з питань запобігання і протидії корупції, суди, Кабінет Міністрів України, НАЗК, Міністерство юстиції України, Національна рада з питань антикорупційної політики (НРПАП), прокуратура України*) [2].

Формування антикорупційної політики держави на базі кількісного нагромадження структур по боротьбі з корупцією дає підстави вважати, що інституціональна експансія антикорупційних владних структур призводить до появи «конкуренції» між ними за привілейоване право бути головним у антикорупційній діяльності, яка в Україні в останні роки набула високостатусних форм і перетворилася у «елітарну» справу, що у загальному підсумку призводить до політичного «піару» між антикорупційними структурами і залишає поза межами реальну практичну діяльність у сфері попередження, запобігання і протидії корупції. На практиці значна кількість державних суб'єктів реалізації антикорупційної політики, без встановлення причин і природи корупції, призводить до реалізації антикорупційної політики виключно санкційно-репресивними, каральними формами і методами (*розшуком, арештом, затриманням, засудженням тощо*) корупціонерів.

При детальному аналізі нормативно-правової бази, яка визначає зміст антикорупційної практики держави, регламентує діяльність і організаційні засади антикорупційних інституцій, формує інші напрями розвитку антикорупційної сфери, встановлено, що у більшості законів та підзаконних нормативно-правових актах не конкретно, не чітко встановлена мета та цілі запобігання і протидії корупції.

Так наприклад в Антикорупційній програмі Держгеокадастру на 2018 рік, який діє відповідно до Положення про Держгеокадастр і є центральним органом виконавчої влади, який реалізує державну політику у сфері топографо-геодезичної і картографічної діяльності, земельних відносин, землеустрою, у сфері Державного земельного кадастру, державного нагляду в агропромисловому комплексі в частині дотримання земельного законодавства, використання та охорони земель усіх категорій і форм власності, родючості ґрунтів, зазначено, що метою Антикорупційної програми Держгеокадастру є забезпечення вимог антикорупційного законодавства; визначення корупційних ризиків та зменшення їхнього впливу на діяльність Держгеокадастру тощо.

Основною метою антикорупційної реформи, яка зафіксована в Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», є суттєве зменшення корупції в Україні, зменшення втрат державного бюджету та бізнесу через корупційну діяльність, а також підвищення позицій України у міжнародних рейтингах, що оцінюють рівень корупції [79].

Метою Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції є створення та розбудова системи комплексних, послідовних та скоординованих антикорупційних комунікацій, в якій антикорупційна реформа є ефективним інструментом запобігання та протидії корупції на державному, інституційному та побутовому рівні, а в суспільстві формується довіра до антикорупційних ініціатив Уряду та зменшується толерантність до будь-яких проявів [83].

Метою Стратегії реформування державного управління України є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни [16].

З вищевикладеного помітно, що система антикорупційного законодавства формувалася за допомогою лінійного методу. Мета у змісті антикорупційних документів характеризується наявністю неточних, неконкретних словосполучень, які неможливо виміряти, оцінити, дослідити типу: «зменшення впливу корупційних ризиків», «підвищення рівня конкурентоспроможності країни», «зменшення толерантності», «суттєве зменшення корупції в Україні», «зменшення втрат державного бюджету», «підвищення позицій України».

Такий стан справ свідчить про слабку юридичну технологію право-творчого процесу при законодавчому забезпеченні антикорупційної політики.

Дослідження історії та теорії антикорупційної діяльності в Україні засвідчило, що методи, механізми, інструменти боротьби проти цього зла залежать від встановлення природи корупції у цілому, та у земельній сфері, зокрема. Вивчення антикорупційної політики в Україні, дозволило встановити два підходи у конкретизації природи корупції.

Перший підхід характерний тим, що корупція є порушенням законодавчих, соціальних, адміністративних норм, відповідно до чого антикорупційна практична діяльність характеризується репресивними

кримінально-санкційними заходами лінійного, наздоганяючого типу та полягає у кількісному нагромадженні каральних заходів, утворенні антикорупційних державних структур, введення нових посад, які покликані виявляти порушення і притягати порушників до відповідальності (*кримінальної, адміністративної тощо*).

У першому підході відсутній аналіз ефективності попередніх заходів. У цьому контексті необхідно поставити питання про те, чому при збільшенні актів законодавства, інституцій, заходів, суб'єктів, включення у процеси антикорупційної діяльності міжнародної спільноти корупція не зменшується. У результаті, антикорупційна діяльність перетворюється у «дурну безкінечність», підтверджуючи тезу, що корупцію подолати цілком і повністю неможливо, можливо тільки знижувати (*зменшувати, звужувати тощо*) її рівень.

Другий підхід характерний тим, що природу корупції визначає комплекс чинників, основними з яких є недосконале державне управління (*методологія*), несформованість та слабкість громадянського суспільства, його інститутів, відсутність інституціональних важелів громадянського суспільства на законодавчу, виконавчу та судову влади.

Відповідно до цього, антикорупційна політика у сфері земельних відносин повинна передбачати, що основним вектором, який спрямовується на процеси попередження, запобігання і протидії корупції, має бути удосконалення державного управління, розвиток громадянського суспільства та його інститутів.

Обов'язковим структурним елементом який має доповнювати арсенал антикорупційної практики у сфері земельних відносин є специфіка земельних відносин (сакральні, територіальні, мережеві, виробничі, часові особливості землі) [90], яка має бути основною рушійною ланкою у комплексі антикорупційних заходів.

Відповідно до вище сказаного, системоутворюючі особливості землі є основним змістом, який має визначати суть реформування земельних відносин. Це визначає мету антикорупційної політики у сфері земельних відносин як побудову мережевої моделі безкорупційних земельних відносин та алгоритму їх побудови на основі аксіологічної, мотиваційної та циклічної складової.

Аксіологічна складова повинна передбачати існування відповідної «точки опори», системоутворюючої і смислоутворюючої сили, яка керує діяльністю державних посадових осіб – відповідальності перед власною совістю, попередніми, нинішнім та прийдешніми поколіннями, відповідно до якої кожен суб'єкт державного управління сферою земельних відносин у рамках професійного служіння (*надання послуг*) має гарантувати забезпечення потреб та інтересів громадянина, суспільства, держави. Процес служіння має супроводжуватися забезпеченням цінностей (*моральних: любов, віра, надія, доброчесність, добросовісність тощо і професійних: освіченість, вихованість, відповідальність, справедливість, компетентність,*

професіоналізм, законослухняність, патріотизм тощо) і вищого смислу служіння: забезпечення громадянам – щастя і добробуту, суспільству – гармонії і благополуччя, державі – дотримання справедливості на базі законів, врахуванням системоутворюючих особливостей землі, збереженням і відтворенням навколишнього середовища.

У координатах мотиваційної складової наголошено на тому, що розробка та імплементація мотиваційних механізмів для суб'єктів державного управління сферою земельних відносин, які направлені на ефективну і творчу працю, розширення трудового потенціалу, зацікавлення на сумлінне і чесне служіння громадянину, суспільству і державі, здійснюватиметься для усіх гілок влади, органів місцевого самоврядування та організацій громадянського суспільства з одночасним вивченням й урахуванням дії об'єктивних та суб'єктивних суперечностей як рушійних сил мотивації.

Зміст циклічної складової безкорупційних земельних відносин розкривається через обов'язковість прийняття політико-правових і державно-управлінських рішень у сфері державної політики й управління за допомогою методологічного інструментарію, замкнутого, завершеного циклу, який функціонує у вигляді мережі та складається з комплексу десяти послідовних, причинно-наслідкових, інтегрованих, взаємозалежних етапів, мікроциклів: методологічний етап, аналітичний, етап встановлення мети, етап прогнозування бажання та можливих результатів, етап виявлення наявних та необхідних ресурсів, етап встановлення суб'єктів, конкретизації їх повноважень та відповідальності, етап прогнозування рушійних сил, етап розробки стратегії й тактики досягнення поставлених цілей, етап розробки системи гарантій, етап розробки системи оцінки ефективності побудови нових земельних відносин [23].

У вимірі державного управління сферою земельних відносин така оцінка є заключною, завершальною стадією замкнутого, функціонального, державно-управлінського циклу, її дія розповсюджується на всі сфери суспільного життя, які пов'язані із земельними відносинами – соціальну, економічну, політичну, духовну. Оцінка здійснюється у часі і просторі, використовує методи, які можуть класифікуватись в площині часу на: випереджальний (*прогнозний, превентивний*); поточний; кінцевий. Використання превентивної оцінки на практиці державного управління, дозволить прогнозувати і впливати на управлінські, політичні, соціальні, екологічні, економічні, інформаційні, господарські та інші процеси, які пов'язані із земельною сферою.

Література до розділу IV

1. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2017 році». – К. : НІСД, 2017. – 928 с.
2. Аналітична доповідь до Щорічного Послання Президента України до Верховної Ради України «Про внутрішнє та зовнішнє становище України в 2018 році». – К. : НІСД, 2018. – 1289 с.
3. Багрий-Шахматов Л. В. Уголовно-правовые и криминологические проблемы коррупции, теневой экономики и борьбы с ними / Л. В. Багрий-Шахматов. – Одесса: Ластар. – 2001. – 530 с.
4. Безрук Т. Антикорупційні обмеження: використання службових повноважень чи службового становища // Держслужбовець. – 2015. № 6. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://i.factor.ua/ukr/journals/ds/2015/june/ issue-6 /article-8781.html.
5. Білинська Л. В. Корупція як соціальне, психологічне і моральне явище / Л. В. Білинська // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Юриспруденція. – 2013. – Вип. 6 – 1(1). – С. 138 – 141.
6. Божок Г. Д. Історичні витоки корупції. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.law-property.in.ua/articles/61-idol-gd-historical-origins-of-corruption.html.
7. Ведькал В. А. Міжнародна співпраця України у сфері запобігання та протидії корупції / В. А. Ведькал // Право і суспільство. – 2016. – № 2(2). – С. 98 – 104.
8. Вибірково-показова боротьба з корупцією нікого не переконує, – єпископ РКЦ Петру Порошенку – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: Інтернет-сайт релігійно-інформаційної служби України RISU – http://risu.org.ua/ ua/index/all_news/state/church_state_relations/60216.
9. Воєнна доктрина України, затв. Указом Президента України від 24 вересня 2015 року № 555 / 2015 / Президент України // Урядовий кур'єр. – 26.09.2015 – № 178.
10. Гербст Джон: «Відверто кажучи, верхівка вашої еліти дуже корумпована. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: «Voxukraine.org» – http://voxukraine.org/2015/05/16/john-herbst-top-level-corruption-in-ukraine-ukr.
11. Гошовська В. А. Суспільно-демократичні цінності – основа формування еліти в державному управлінні: навч. – метод. матеріали / В. А. Гошовська, І. Г. Сурай; уклад. Ю. В. Стрілецька. – К.: НАДУ. – 2013. – 56 с.
12. Гуцалюк М. Інформаційна безпека в сучасному суспільстві / М. Гуцалюк // Право України. – 2005. – № 7. – С. 71 – 74.
13. Дем'янчук Ю. В. Правові засоби та механізми протидії корупції / Ю. В. Дем'янчук // Електронне наукове фахове видання. – Ужгород: ДВНЗ «УжНУ». – 2014. – № 4. – С. 107 – 110.

14. Державна програма щодо реалізації засад державної антикорупційної політики в Україні. (Антикорупційної стратегії) на 2015 – 2017 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/265-2015-%D0%BF.

15. Державний контролер / Кнесет. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://knesset.gov. il/lexicon/ru/critic_ru.htm.

16. Деякі питання реформування державного управління України: Розпорядження КМУ від 24.06.2016 № 474-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// zakon. rada. gov.ua/laws/show/474-2016-р.

17. Деякі питання удосконалення управління в сфері використання та охорони земель сільськогосподарського призначення державної власності та розпорядження ними: Постанова КМУ від 07.06.2017 № 413. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/413-2017-п.

18. Джух Н. Корупційні ризики в діяльності державних службовців / Н. Джух // Юридична газета. – 2011. – 22 бер. (№ 12). – С. 23.

19. До питання про сутність і значення адміністративно-територіального устрою держави / В. Коршун / Вісник ЦВК. – 2001. – № 2(21). – С. 85 – 86.

20. Доктрина інформаційної безпеки України, затв. Указом Президента України від 25 лютого 2017 року № 47 – 2017. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/ show/47/2017.

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

22. Задорожний С. А. Місцева влада у боротьбі з корупцією / С. А. Задорожний // Ефективність державного управління. – 2014. – Вип. 41. – С. 234 – 242.

23. Запобігання та протидія корупції: навчальний посібник / за ред. проф. Михненка А. М. // А. М. Михненко, О. В. Руснак, А. М. Мудров, С. О. Кравченко та ін. – 3-є вид., доп. і перероб. – К.: НАДУ, - 2012. – 529 с.

24. Звіт про діяльність Національного агентства з питань запобігання корупції за 2016 рік. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: ftp://91.142.175.4/ nazk_files/zvity/NAPK_annual-report_2016.pdf.

25. Израиль: корупция не в бизнесе, но в политике / Антикорупционный журнал // 29 апреля 2014. [Електронний ресурс]. – Режим доступа: http://askjour nal.ru/materialy/item/izrail-korrupciya-ne-v-biznese-no-v-politike.

26. Ільєнок Т. В. Історико-правові витоки поняття корупції. [Електрон-ний ресурс]. – Режим доступу: http://www.pravoznavec.com. ua/period/article/11 474/%D2.

27. Індекс Корупції CPI-2017. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://ti-ukraine.org/research/indeks-koruptsiyi-cpi-2017.

28. Інформація про Національне агентство з питань запобігання корупції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua/news /informaciya-pro-nacionalne-agentstvo-z-pytan-zapobigannya-korupciyi.

29. Комп'ютерна злочинність і інформаційна безпека / А. П. Леонов; за заг. ред. А. П. Леонова. – Мінськ : АРІЛ, 2000. – 552 с.

30. Конституція України: прийнята на п'ятій сесії Верховної Ради України 28 черв. 1996 р. // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 1996. – № 30. – ст. 141. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/ show.

31. Купчанко В. Відповідальність за порушення вимог щодо запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (частина 3). [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://www.kadrovik01.com.ua/article/3454-qqq-16-m12-vdpovdalnst-za-porushennya-vimog-shchodo-konflktu-nteresv.

32. Ліпкан В. А. Інформаційна безпека України в умовах євроінтеграції: [навч. посіб.] / В. А. Ліпкан, Ю. Є. Максименко, В. М. Желіховський. – К.: КНТ, 2006. – 280 с.

33. Лужецький В. А. Інформаційна безпека : навч. посіб. / В. А. Лужецький, О. П. Войнович, А. В. Дудатьєв. – Вінниця : УНІВЕРСУМ-Вінниця, 2009. – 240 с.

34. Мельник М. І. Корупція - корозія влади (соціальна сутність, тенденції та наслідки, заходи протидії). Монографія. – К. : Юридична думка. - 2004. – 400 с.

35. Мельник М. Політична корупція: сутність, чинники, засоби протидії / М. Мельник // Національна безпека і оборона. – 2009. – № 7. – С. 67 – 73

36. Міжнародне право: навч. посіб. / за ред. М. В. Буроменського. – К.: Юрінком Інтер – 2006.

37. Настечко О. Д. Психологічна схильність до корупційних правопорушень та шляхи її запобігання [Текст] / О. Д. Настечко // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – № 1. – С. 313 – 319.

38. Національна парадигма сталого розвитку України / за заг. ред. акаде-міка НАН України, д. т. н., проф., засл. діяча науки і техніки України Б Є. Патона. – К.: Державна установа «Інститут економіки природо-користування та сталого розвитку Національної академії наук України», 2012. – 72 с.

39. Нинюк М. Корупція як фактор загрози національній безпеці та суспільному ладу України [Текст] / М. Нинюк, І. Нинюк // Історико – правовий часопис. – 2015. – № 2. – С. 71 – 76.

40. Нисневич Ю. А. Конфликт интересов как потенциальная угроза возникновения коррупции / Ю. А. Нисневич // Общественные науки и современность. – 2014. – № 3. – С. 23 – 31.

41. Новий курс: реформи в Україні. 2010 – 2015. Національна доповідь / за заг. ред. В. М. Гейця [та ін.]. – К.: НВЦ НБУВ – 2010. – 232 с.

42. Олійник О. В. Актуальні проблеми кадрового добору політико-управлінської еліти в Україні: теоретичний аспект / О. В. Олійник. // Демократичне врядування. – 2014. – Вип. 14. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/jpdf/DeVr_ 2014_14_6.pdf.

43. Органи контролю Ізраїлю / Історія держави та права зарубіжних країн. Правові системи. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.zen.in.ua/%D1%96/%D1%96zra%D1%97l-derzhava-%D1%96zra%D1%97l/sudova-siste ma-organi-kontrolyu.

44. Офіційний сайт Генеральної прокуратури України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.gp.gov.ua.

45. Офіційний сайт Національного агентства з питань запобігання корупції. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://nazk.gov.ua.

46. Офіційний сайт Національного антикорупційного бюро України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://nabu.gov.ua.

47. Оце по-новому! За рік президентства доходи Петра Порошенка зросли у 7 разів. Декларація [Електронний ресурс] – Режим доступу : http:// sprotiv.org/54917#.

48. Попов Сергій. Кульгавий закон «Про військово-цивільні адміністрації». [Електронний ресурс]. – Режим доступу: https://www.Obozrevatel. com/blogs/69038-kulgavij-zakon-pro-vijskovo-tsivilni-administratsii. htm.

49. Послання з нагоди Міжнародного дня боротьби з корупцією. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.un.org/ru/sg/messages/2016/ anticorruptionday.shtml.

50. Про боротьбу з тероризмом: Закон України від 20 березня 2003 р. № 638 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/638-15.

51. Про військово-цивільні адміністрації: Закон України від 3 лютого 2015 р. № 141 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/ laws/show/141-19.

52. Про Державну службу України з питань геодезії, картографії та кадастру: Постанова КМУ від 14.01.2015 №413 [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/15-2015-п.

53. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/1700-18.

54. Про засади державної антикорупційної політики в Україні (Антикорупційна стратегія) на 2014–2017 роки: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1699-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1699-18.

55. Про затвердження Порядку проведення контролю та повної перевірки декларації особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування. Рішення Національного агентства з питань запобігання корупції від 10.02.2017 № 56. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/z0201-17.

56. Про Заяву Верховної Ради України «Про відступ України від окремих зобов'язань, визначених Міжнародним пактом про громадянські і політичні права та Конвенцією про захист прав людини і основоположних свобод»: Постанова Верховної Ради України від 21 травня 2015 р. № 462. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/462-19.

57. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 трав. 1997 р. № 280/97-ВР // Відомості Верховної Ради України (ВВР) – 1997. – № 24, ст.170).

58. Про місцеві державні адміністрації: Закон України від 09 квіт. 1999 р. № 586-XIV.// Відомості Верховної Ради (ВВР) 1999, № 20 – 21, ст. 190.

59. Про Національне антикорупційне бюро України: Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1698-VII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http:// zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1698-18.

60. Про національну безпеку України : Закон України від 21 черв. 2018 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.

61. Про Національну поліцію: Закон України від 02 липня 2015 року № 580-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/580-19.

62. Про оборону України Закон України: від 06 груд. 1991 р. № 1932-XII.// Відомості Верховної Ради (ВВР) – 1992. – № 9 – ст 106.

63. Про основи національної безпеки України : Закон України від 19 черв. 2003 р. № 964-IV // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2003. – № 39. – Ст. 351.

64. Про Положення про Антитерористичний центр та його координаційні групи при регіональних органах Служби безпеки України: Указ Президента України від 14 квітня 1999 р. № 379. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/379/99.

65. Про прийняття за основу проекту Закону України про Концепцію державної інформаційної політики Постанова Верховної Ради України http:// zakon1.rada.gov.ua/laws/show/2897-17.

66. Про Раду національної безпеки і оборони України: Закон України від 05 берез. 1998 р. № 183/98-ВР.// Відомості Верховної Ради (ВВР) – 1998. – № 35, ст. 237.

67. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України від 13 квітня 2014 року «Про невідкладні заходи щодо подолання терористичної загрози і збереження територіальної цілісності України»: Указ Президента України від 14 квітня 2014 р. № 405. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/405/2014.

68. Про рішення Ради національної безпеки і оборони України Указ Президента України від 27 січня 2016 року «Про Стратегію кібербезпеки України». [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/ show/96/2016.

69. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020»: Указ Президента від 12.01.2015 № 5/2015. [Електронний ресурс – Режим доступу: http://zakon. rada. gov.ua/ laws/show/5/2015.

70. Про схвалення Стратегії комунікацій у сфері запобігання та протидії корупції: Розпорядження КМУ від 23.08.2017 № 576-р. [Електронний ресурс – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/576-2017-р.

71. Про тимчасові заходи на період проведення антитерористичної операції: Закон України від 2 вересня 2014 р. № 1669. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/1669-18.

72. Прояви корупції в системі освіти: запобігання та протидія: навч.-мет. посіб. / К. Бабенко, Н. Діденко, М. Кондрашова та ін. – К.: Грамота, 2015. – 184 с.

73. Раїмов Р. І. Поняття та ознаки військово-цивільних адміністрацій / Руслан Раімов // Международный наукчний журнал. Серия Юридические науки.– 2016. – № 6. – т. 3. – С. 161 – 166.

74. Рейтерович І. В. Групи інтересів у системі громадянського суспільства в Україні» – 2010. – 6 січня. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/2010/01/blog-post.html.

75. Роговец В. Информационные войны в современном мире: причины, механизмы, последствия / В. Роговец // Персонал. – 2000. – № 5. – С. 56 – 69.

76. Стогова О. В. Люстрація як передумова ефективної боротьби з корупцією [Текст] / О. В. Стогова // Сучасне суспільство. – 2016. – Вип. 1. – С. 167 – 177.

77. Стратегії національної безпеки від 26 травня 2015 р. № 287/2015 // Президент України. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://zakon0. rada.gov.ua/laws/ show/287/2015.

78. Стратегія кібербезпеки України затв. Указом Президента України від 15 березня 2016 року № 96/2016. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/96/2016.

79. Стратегія сталого розвитку «Україна – 2020» затв. Указом Президента від 12 січня 2015 року № 5 / 2015. [Електронний ресурс]. – Режим доступу :http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015/paran10.

80. Телешун С. О. Ефективність запобігання та протидії корупції в України: проблеми та перспективи / С. О. Телешун, І. В. Рейтерович – 2015. – 6 лютого. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.vidkryti-ochi.org.ua/ 2015/02/blog-post.html.

81. Теория государства и права. Краткий курс / Ромашов Р. А. – 2-е изд. – С. – П.: Питер – 2013. – С. 67.

82. Феномен державного органу (органу держави) або органу державної влади: теоретико-правовий і конституційний аспекти [Текст]: общественно-политическая литература / В. Шаповал / Право України. – 2003. – № 8. – С. 25 – 29.

83. Фоміна М. В. Сутність, форми і класифікація корупційних відносин [Текст]/ М. В. Фоміна, В. В. Кузьменко // Економічний вісник університету. – 2013. – Вип. 21(1). – С. 182 – 186.

84. Хрестоматия по проблематике политической коррупции (выдержки из актуальных научных трудов) / Составитель – Дарья Чуева (под ред. к. ю. н. С. Н. Шевердяева). – М. – 2016 г. – 252 с.

85. Цивільно-військове співробітництво за стандартами НАТО: навч. посіб. – К.: Національний університет оборони України імені Івана Черняховського. – 2015. – 87 с.

86. Чепелюк В. Досвід зарубіжних країн у боротьбі з корупцією / Антикорупція. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://uspishnaukraina.com.ua/strategy/69/244.html.

87. Червякова О. Б. Вплив корупційних ризиків на забезпечення доступу до інформаційних ресурсів: постановка питання / О. Б. Червякова // Проблеми законності. – 2015. – Вип. 128. – С. 209-216. [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Pz_2015_128_29.

88. Шевченко В. Адміністративно-правовий статус військово-цивільних адміністрацій / Вікторія Шевченко // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. –№ 4. – С. 196 – 206.

89. Шевченко О. В. Проблемні аспекти боротьби з корупцією у правоохоронних органах України // Вісник Вищої Ради Юстиції України. – 2011. – С. 126 – 134.

90. Шкуропат О. В. Основи публічного управління сферою земельних відносин / О. В. Шкуропат // Публічне управління та адміністрування: розвиток і впровадження: матеріали наук.-практ. конф. молодих учених за міжнар. Участю (Київ, 17 листоп. 2016 р.) / [за наук. ред.. В. С. Куйбіди, А. П. Савкова, С. К. Хаджирадєвої, О. Ю. Оболенського]. – Київ: НАДУ – 2016. – С. 113.

91. Янюк Н. В. Конфлікт інтересів як причина корупції на публічній службі: правові засоби запобігання і протидії // Вісник Львівського університету: Сер.: Юридична. – 01/2012. – Вип. 55. – С. 139 – 146.

92. Åslund A. The Maidan and Beyond: Oligarchs, Corruption, and European Integration / Anders Åslund // Journal of Democracy – Volume 25. – Issue 3. – July 2014 – p. 64 – 73.

93. Gerring J. Thacker S.C. Political institutions and corruption: The role of unitarism and parliamentarism // British Journal of Political Science. – 2004. – Vol. 34, no. 2. pp. 295 – 330.

94. Heidenheimer A., Johnston M. Political Corruption: Concepts and Contexts [Text] / Arnold J. Heidenheimer, Michael Johnston. – Transaction Publishers – 2011. – 850 p.

95. Independent Commission Against Corruption (ICAC) [Electronic resource] / Web-portal – URL: http://www.icac.nsw.gov.au/about-the-icac/overview

96. Kaufmann D., Kraay A. and Zoido-Lobaton P. Aggregating Governance Indicators. The World Bank, 1999.

97. Kaufmann D., Kraay A. and Zoido-Lobaton P. Aggregating Governance Indicators. The World Bank, 1999. – 42 p.

98. Secretary-General's statement on the adoption by the General Assembly of the United Nations Convention against Corruption. Access mode: http://www.un. org/sg/statements/?nid=602.

99. Standish R., Bateson I. Ukraine Has Opened Pandora's Database of Corruption [Electronic resource] / Reid Standish, Ian Bateson // Foreign Policy – November 4, 2016 – URL: http://foreignpolicy.com/2016/11/04/ukraine-corruption-declaration-poroshenko-clinton-trump-russia-oligarch.

100. Wilson A. Corruption is stalling Ukraine's optimistic revolution [Electronic resource] / Andrew Wilson // Newsweek – February 14, 2016 – URL: http://europe. newsweek.com/corruption-stalling-ukraine-optimistic-revolution-425477.

Розділ V. СУЧАСНІ ТЕНДЕНЦІЇ РОЗВИТКУ ІНСТИТУТУ ПУБЛІЧНОЇ СЛУЖБИ

5.1. Поняття «публічна служба» в теорії публічного управління та сучасні тенденції її розвитку

Стратегічний курс України на європейську інтеграцію та розбудову незалежної і суверенної, демократичної, соціальної, правової держави вимагає нової філософії організації влади, створення ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування, забезпечення можливостей для активної участі у процесі публічного управління інституцій громадянського суспільства. Соціально-економічний розвиток України є набагато повільнішим, ніж у більшості країн Центральної та Східної Європи, а гіпотетичні сценарії показують, що темпи трансформації могли б бути набагато вищими за умови оптимального проведення реформ. Однією з найважливіших причин повільного розвитку є недосконаліть публічного управління та публічної служби.

Офіційне тлумачення поняття «публічна служба» міститься в п.17 ст. 4 Кодексу адміністративного судочинства України: «Діяльність на державних політичних посадах, у державних колегіальних органах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (невійськова) служба, інша державна служба, патронатна служба в державних органах, служба в органах влади АР Крим, органах місцевого самоврядування» [21]

Автори монографії [72, с. 215] вказують, що «поняття «публічна служба» вживається для визначення характеру і способу діяльності людей, що відображає факт суспільного розподілу праці. Публічна служба органічно пов’язана з державою та органами місцевого самоврядування, їх місцем і роллю в суспільстві. У діяльності службовців публічної служби втілюються завдання і функції держави». Виокремлено такі основні види публічної служби: політична, державна, служба в органах місцевого самоврядування, суддівська. Цивільна служба трактується як адміністративна або апаратна, а до мілітаризованої служби віднесено військову службу, службу в органах поліції, у кримінально-виконавчих структурах тощо.

Необхідність модернізації публічної служби визнається важливим завданням сучасності та здійснюється як у розвинених країнах світу, так і в посткомуністичних державах. Стратерія реформування публічної служби в умовах глобалізації має формуватися з урахуванням оптимального співвідношення національного та міжнародного факторів, зважаючи як на позитиви, так і на ризики. Проте, як наголошує Р. Войтович, з боку економічно розвинених держав декларуються уніфіковані й стандртизовані критерії до змісту діяльності кадрового потенціалу, дотримуючись яких можна втратити імперативи національної ідентичності у творенні державної політики в цілому [5, с. 1]

На думку О. Линдюк, модернізація інституту державної служби має стратегічний вимір, оскільки є одним із найважливіших складових функціонування держави [36; 37, с. 66]

Н. Гончарук та Л. Прудиус вказують, що необхідність модернізації державної служби та управління людськими ресурсами в Україні викликана, насамперед, наявністю низки характерних для неї впродовж більше двадцяти останніх років проблем, серед яких можна виокремити три системні проблеми, пов'язані з законодавчими засадами, інституційним розвитком та управлінням персоналом державної служби [8, с. 43].

Автори ґрунтовного дослідження «Публічна служба: системна парадигма» вважають, що у найзагальнішому вигляді модернізація публічної служби розуміється не тільки як абстрактне накопичення нею прогресивних змін, але цілком у відповідності до моделей теорії модернізації як процес трансформації традиційної публічної служби в прогресивну, сучасну, модернову [72, с. 179].

На нашу думку, публічна служба – це служба в органах державної влади, органах місцевого самоврядування та у неурядових структурах, що залучені до виконання публічних повноважень.

Сучасна публічна служба має відповідати потребам часу, спиратися на європейські стандарти, забезпечувати надання доступних і якісних публічних послуг громадянам, а значить – бути професійною, інноваційною, високоефективною, етичною та стабільною.

Проведений нами аналіз свідчить, що модернізацію публічної служби потрібно розглядати як важливу складову ширшого явища – модернізації публічної адміністрації, яка, у свою чергу, у посткомуністичних державах є частиною трансформації суспільства. Отже, як і все суспільство, державна служба та служба в органах місцевого самоврядування знаходяться у перехідному стані. Відбувається їх трансформацію у публічну службу. При цьому важливо враховувати як певні закономірності, так і національні особливості.

Сучасна система публічного управління у посткомуністичних державах має забезпечити перехід від тоталітарної до демократичної держави, від планової до ринкової економіки та до партнерських відносин між державою і суспільством. Мова йде про формування нової філософії держави як надавача послуг, а не механізму насилля. Наріжним каменем реформ стало проголошення антропоцентризму, який радикально змінює критерії сталення до людини, суспільства, держави.

Отже, з методологічної точки зору йдеться про сучасний варіант вирішення проблеми взаємовідносин між суспільством і владою, що робить необхідним посилення уваги до моральних, етичних, психологічних аспектів діяльності інститутів публічної влади.

Суттєвою є необхідність осмислення філософії і психології публічної влади. Відомо, що уявлення щодо сутності й змісту державного управління змінюються, залежно від культурно-історичної епохи. Вживання різних

понять залежить від методологічних відмінностей щодо розуміння сутності поняття державного управління.

Сучасний спосіб розуміння проблем держави сформувався в англосаксонських країнах, його вихідним пунктом є громадянин і його інтереси, а держава сприймається як засіб, інструмент для досягнення суспільних цілей. У наш час, окрім забезпечення прав і свобод громадян, важливу роль відіграє здійснення високоякісного сервісу, що посилює роль технічного забезпечення процесу державного управління й підтримки стабільної демократичної взаємодії між громадянами [80, с. 5-16]

Вузловими факторами посткомуністичної трансформації суспільства та влади є глобалізація та прагнення суспільства до кращого життя, що пов'язується з розвитком демократії, ринкової економіки тощо. Особливості модернізації публічної адміністрації пов'язуються нами з рівнем розвитку суспільства, ідеологічним, національним, релігійним факторами. Важливими чинниками модернізації є інституціалізація та респонсивність [28; 32].

Під публічною адміністрацією ми розуміємо єдність різних адміністрацій, що діють у сфері публічних справ. В організаційному плані вона є загалом суб'єктів, що мають окреслені функції публічного управління.

На думку Н. Гнидюк, поняття «публічна адміністрація» визначається як відмежована сфера діяльності державних, недержавних та приватних інституцій, основним завданням яких є задоволення потреб громадян [7, с. 203-204].

Поняття «модернізація» в українській мові використовується для позначення осучаснення. Порівнюючи поняття «сучасний» і «модерний», ми констатуємо, що останнє слово більше зорієнтовано на актуальність, майбутнє та динаміку. Отже, під модернізацією публічної адміністрації потрібно розуміти здатність відповідати вимогам часу, враховуючи перспективу.

На нашу думку, мова йде про широку та глибоку трансформацію системи, а також – діяльності державної служби, служби в органах місцевого самоврядування та інституціях громадянського суспільства, що залучаються до надання послуг, а також політичної діяльності у публічну службу.

З наукової точки зору публічна служба залишається багатоаспектним, складним для вивчення явищем. Проведений О. Линдюк аналіз дисертаційних досліджень свідчить, що за спеціальністю «державна служба» було захищено найменшу кількість дисертацій в порівнянні з іншими спеціальностями галузі «Державне управління» [36, с. 115]. Проте, питання розвитку державної служби, служби в органах місцевого самоврядування розкриваються і в багатьох інших дослідженнях з точки зору теорії та історії, механізмів тощо.

Вивченню іноземного досвіду модернізації публічного управління та публічної служби, зокрема, присвятили свої дослідження О. Антонова, В. Баштанник, В. Бурдяк, Т. Василевська, К. Ващенко, Р. Войтович, П. Ворона, С. Газарян, Н. Гнидюк, Н. Гончарук, І. Грицяк, Н. Грицяк, В. Дзюндзюк, Г. Зеленько, Н. Калашник, С. Кравченко, В. Куйбіда, В. Лемак,

М. Лендьєл, О. Линдюк, Н. Липовська, І. Лопушинський, В. Малиновський, В. Мартиненко, О. Мельников, В. Олуйко, Г. Опанасюк, Т. Пахомова, Л. Пашко, О. Петренко, Л. Прокопенко, М. Рудакевич, С. Серьогін, А. Сіцінський. В. Солових, В. Стрельцов, І. Сурай, Д. Ткач, І. Тодоров, В. Токовенко, С. Хаджирадєва, Х. Хачатурян, О. Хорошенюк, М. Цуркан, І. Шпекторенко та інші українські автори.

Варто окремо відзначити теоретичну роботу з проблем модернізації публічної адміністрації, яку здійснили вчені та політики із посткомуністичних країн: болгарські – Н. Арабаджийський, Н. Баєва, Н. Генов, Д. Димитров, С. Жекова, О. Мінчев, Б. Райчев, казахські – А. Байменов, Ш. Сеймова, А. Серикбаєв, З. Турисбеков; польські – Д. Длугощ, Є. Гаузнер, Г. Гроссе, Г. Іздєбський, Б. Кожух, М. Кулеша, С. Мазур, Г. Ридлевський, Я. Чапутович, К. Щерський; російські – Г. Атаманчук, І. Бачило, І. Барциць, Д. Бахрак, А. Дьомін, Д. Латипов, Л. Сморгунов, Ю. Старілов, В. Ядов; сербські – П. Димитрієвич, С. Лілич, М. Маркович, Д. Мікеревич, угорські – Я. Корнаї, Р. Токеша, чеські – В. Гавел, В. Пречан та ін.

Значний вплив на осмислення суті публічного управління та його модернізації мали дослідження класиків теорії управління та напрацювання сучасних американських і західноєвропейських учених.

Проте проблема оптимізації публічної адміністрації та публічної служби посткомуністичних держав досі залишається актуальною як у практичному, так і у теоретичному плані.

Важливе теоретико-методологічне значення для розуміння понять «публічна служба», «цивільна служба», «державна служба», «служба в органах місцевого самоврядування» має визначення терміну «служба». Новий тлумачний словник української мови [44, т. 3, с. 332-333] не виділяє поняття «служба», обмежуючись трактуванням термінів «слуга», «слугувати», «служити». Поняття «служити» має кілька значень, серед них: працювати, займаючись розумовою працею, а також фізичною працею, пов'язаною не з виробництвом, а з обслуговуванням.

Г. Падалко, спираючись на аналіз статей словників та наукових публікацій наводить кілька основних значень слова «служба»:

1. Вид людської, соціальної, платної суспільно-корисної діяльності;

2. Соціально-організаційне явище, рушійна, потужна система, що надає життя організації, спрямовує діяльність органу та в процесі реалізації компетенції зберігає і забезпечує цей напрям;

3. Управління, забезпечення та здійснення самого управління, соціально-культурного обслуговування громадян;

4. Соціально-правовий інститут;

5. Сфера діяльності, що визначає певний соціально-економічний або гуманітарний сектор, нерозривно пов’язаний з системою інституцій із забезпечення вирішення певного завдання або реалізації певної функції [46]

Поняття «публічний» Новий тлумачний словник української мови трактує як, такий, що:

1. Відбувається в присутності публіки, людей; прилюдний, гласний, відкритий;

2. Призначений для широкого відвідування, користування; громадський, загальний, загальнодоступний [44, т. 3, с. 74]

Слід зазначити, що в Україні, як і в частині колишніх республік СРСР, звично використовується термін «державна служба», проте останніми роками в окремих нормативно-правових актах та багатьох наукових дослідженнях вживаються терміни «публічна адміністрація», «публічна служба» та «цивільна служба», що є проявом їхньої європеїзації.

Поняття «державна служба» визначається як професійна діяльність осіб, які обіймають посади в органах державної влади та їх апараті. Система державної служби складається з інституційних (правових, організаційних) і процесуальних структур, державних службовців. Функціональна структура державної служби обумовлена структурою органів державної влади, розподілом їх повноважень та функцій.

Служба в органах місцевого самоврядування (муніципальна служба) – це професійна, на постійній основі діяльність осіб, що займають посади в органах місцевого самоврядування та їх об'єднаннях, спрямована на здійснення завдань та функцій місцевого самоврядування, реалізацію повноважень органів місцевого самоврядування, і отримують заробітну плату за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету.

Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі – державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов'язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

У літературі розглядається також термін «публічна особа» – особа, що виконує публічні функції: не лише посадовці, уповноважені на виконання функцій держави та посадовці органів місцевого самоврядування, але й політики.

Яскравим прикладом такого перехідного стану практики та науки є енциклопедичні видання НАДУ при Президентові України. Так, у «Енциклопедичному словнику з державного управління» видання 2010 року подано визначення термінів «державна служба», «державна кадрова політика», «публічна політика», «публічне адміністрування» та «публічне управління», але відсутній термін «публічна служба» [14, с. 144; с. 603-605].

Проте, вже у енциклопедичному ґрунтовному виданні наступного року в томі «Державна служба» вміщено окрему статтю «Публічна служба» [15, с. 375-377]. Публічна служба визначається як «організаційно-управлінський, регулятивний та інтегрований інститут суспільства, що забезпечує взаємодію громадян і держави, реалізацію функцій держави за допомогою спеціальних установ та організацій, у яких працюють спеціально підготовлені службовці,

які керуються у своїй діяльності відповідними законодавчими нормами й соціальними цінностями» Автори статті – О. С. Петренко, О. С. Антонова – відзначають, що «в управлінській практиці європейських країн одночасно з поняттям «публічна служба» використовують поняття «публічне управління», «публічна адміністрація», «цивільна служба», «державна служба».

На наш погляд, точніше буде виділяти публічну службу як систему, вид діяльності, допускаючи паралельне (але не ідентичне) використання вище вказаних термінів, водночас, відзначаючи паралельне використання термінів «цивільна служба», «державна служба» для позначення виду діяльності, пов'язаної із суспільними та державними інтересами.

Значну роботу з вивчення зарубіжного досвіду розвитку публічної служби провели вчені Центру політико-правових реформ, якими вже у 2007 році видано ґрунтовну монографію «Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України» [71]

Проблеми формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні дослідила О. Петренко, яка до структури публічної служби відносить політичну, адміністративну, спеціалізовану та громадську [48]. Проте, виділені А. Сіцінським ознаки, властиві державній службі як соціальному інституту (*сфера професійної діяльності, за своїм змістом, формами та методами спрямована на виконання повноважень державних органів та органів місцевого самоврядування; сполучна ланка між державою й громадянином; суспільне явище, своєрідна форма відображення суспільних зв'язків і відносин, показник ступеня дотримання прав та свобод людини і діючих у суспільстві правових норм; відображення суспільних відносин, зорієнтоване на досягнення конституційного ідеалу держави; правова та етична система*) [75], О. Петренко переносить і на публічну службу, що з нашої точки зору, є неточністю.

Суттєвим вкладом у розуміння теоретичних аспектів організації публічної служби є монографія В. Куйбіди та О. Хорошенюк [45], які відзначають, що в українському правознавстві термін «публічна служба» з'явився у науковому обігу в 50-х роках XX століття, завдяки Ю. Панейку, проте цей термін є ще досить новим у законодавстві, його вперше застосовано у 2005 році у Кодексі адміністративного судочинства України (п. 15 ст. 8), де публічна служба розглядається як «діяльність на державних політичних посадах, професійна діяльність суддів, прокурорів, військова служба, альтернативна (*невійськова*) служба, дипломатична служба, інша державна служба, служба в органах влади Автономної Республіки Крим, органах місцевого самоврядування» [21].

Розвиваючи підходи вітчизняних та і західних науковців, ці автори, до пуб-лічної служби, окрім державної служби та служби в органах місцевого самовряду-вання, пропонують відносити й сервісну службу, громадську службу та службу в спеціальних органах управління розвитком публічної служби [45, с. 21-23]

В. Куйбіда та О. Хорошенюк, узагальнюючи своє дослідження терміну «публічна служба», вважають її видом людської діяльності в усіх типах державних, муніципальних, корпоративних і громадських установ, організацій та підприємств щодо практичної реалізації конституційних гарантій, політики розвитку держави та її територій, тактичних і стратегічних інтересів суспільства. Виділено такі системоутворюючі її складові: кадрову, інституційну, правову, ресурсну, організаційно-технологічну, культурно-ціннісну, просторово-інформаційну [45, с. 24-25]

Суттєвим вкладом у теорію публічного управління є ґрунтовна монографія за загальною редакцією С. Серьогіна. Автори дослідження відзначають, що процес демократизації державного управління призводить до трансформації кола його суб'єктів шляхом долучення до управління державно-суспільними справами не тільки державних службовців, а й посадових осіб місцевого самоврядування та представників інститутів громадянського суспільства. Тобто публічна служба є особливим видом діяльності осіб, що працюють в органах публічної влади і основним завданням яких є забезпечення реалізації публічних інтересів у межах права.

Стверджується, що публічна служба – це «правовий і соціальний інститут професійної служби у державних і недержавних суб'єктах публічної влади (*зокрема органах державної влади та органах місцевого самоврядування*), працівники яких наділені публічно-правовим статусом [74, с. 22].

На думку І. В. Письменного та Н. А. Липовської, публічна служба, вико-нуючи інструментальну роль, є механізмом публічного управління [49, с. 82-89]

Вужчим, на наш погляд, є термін «цивільна служба», яким у багатьох європейських державах, наприклад, у Польщі, позначається служба в органах виконавчої влади, їхньому апараті та апараті інших державних органів, яку проходять державні службовці, котрі не мають спеціальних звань і здійснюють звичайну управлінську (*адміністративну*) діяльність [27; 29].

Важливим є й визначення поняття «публічна особа», яке у резолюції ПАРЄ 1165 «Право на приватність» (1998 р.) тлумачиться як пов'язане із зайняттям державної посади та (або) користуванням державними ресурсами, а також відігріванням певної ролі у суспільному житті. Наголошено, що публічні особи повинні усвідомлювати, що особливий статус, який вони мають у суспільстві, у більшості випадків з власної ж волі, автоматично збільшує рівень тиску на їхню приватність [73].

Визначення поняття «публічна особа», «публічна фізична особа» в українському праві пов'язане в основному із обмеженнями, які стосуються державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та політичних діячів.

Як наголошує Т. Ліснича, поняття «фізична особа публічного права» та «публічна особа» збігаються за змістом лише частково, при цьому «фізична особа публічного права» є публічною особою внаслідок виконання державних

функцій, тоді як публічна особа в широкому розумінні стає такою через наявність інших ознак, відіграванням певної ролі у суспільному житті [38].

Визначаючи сучасні тенденції розвитку публічної служби необхідно зважати на наявність спільних для всіх країн тенденцій, так і специфіку, пов'язану з рівнем розвитку суспільства. Так на думку Ф. Кардона, висловлену у 2000 році на семінарі з питань модернізації державної служби у європейських країнах [81], вузловим є питання про роль держави, головними завданнями якої є створення справедливих і рівних умов гарантій особистих прав громадян; створення надійного і передбачуваного середовища для економічної діяльності фізичних і юридичних осіб; посилення ролі держави як поставника соціальних послуг.

Аналізуючи проблему модернізації публічної служби в пост-комуністичних державах, потрібно, у першу чергу, мати на увазі наявні суперечності перехідного періоду, розбіжності між стратегічною орієнтацію на створення сучасної держави, яка б ефективно регулювала соціально-економічні, політичні та інші процеси, що відбуваються в суспільстві, та завданнями розвитку і фінансовими можливостями, що існують.

Особливістю модернізації публічної служби в посткомуністичних державах є суперечність між усвідомленням суспільством та владою необхідності цього процесу та політичними і соціально-економічними умовами. Неефективність діючої державної служби та її заполітизованість негативно сприймаються суспільством і мають наслідком недовіру населення до влади. Економічні труднощі перехідного періоду приводять до формування громадської думки щодо необхідності здешевлення витрат на державний апарат, котра акумулюється частиною політиків і веде до їхніх популістських обіцянок проведення відповідних реформ.

Питання модернізації цивільної служби активно використовується в політичному протистоянні, а зміна політичної влади часто приводить до зміни стратегії розвитку цивільної служби, реорганізацій, які часто є невиправданими, та значних кадрових перестановок, в основному з політичних причин. Приклади такого політичного підходу знаходимо не лише в Україні, а й у Польщі, Росії та інших посткомуністичних державах.

Проте в усіх посткомуністичних державах існує незадоволення службовців своїм статусом у суспільстві, невідповідністю між високими суспільними вимогами і введеними обмеженнями та інтенсивністю праці, відповідальністю, рівнем матеріального і фінансового забезпечення, що веде до залишення державної служби кваліфікованими кадрами.

Отже, при модернізації публічної служби важливо враховувати, по-перше, інтереси суспільства, держави та самих її працівників, по-друге, діалектику стратегічної перспективи та реальні потреби сьогодення, по-третє, політичні та економічні можливості для перетворень.

У процесі дослідження нами зафіксований феномен поєднання декларування необхідності модернізації публічної служби владою та опозицією з непослідовністю дій і затягуванням цього процесу. Наприклад, в

Україні з 2005 р. відбувалося обговорення нового закону про державну службу, було підготовлено близько 30 його проектів з еволюцією від радикалізму до поміркованості. В одному з проектів йшлося про публічну службу.

Водночас у Польщі внаслідок політичної боротьби спостерігалося зловживання методом спроб-помилок, що проявилося, зокрема, у прийнятті та введенні в дію протягом дванадцяти років (1996 - 2008) чотирьох варіантів Статуту цивільної служби. Непослідовність дій найяскравіше проявилася у положеннях Статуту 2006 р., яким була суттєво посилена політична залежність цивільної служби. Проте Статут 2008 р. лише частково відновив деполітизацію цивільної служби.

Аналіз модернізації державної служби в посткомуністичних країнах свідчить про важливість інституційного чинника реформ. Його недооцінка є головною причиною неефективності державного апарату, що визнається як політиками, так і вченими.

Проаналізований нами досвід посткомуністичних країн свідчить про відсутність єдиного рецепту вирішення проблеми управління модернізацією публічної адміністрації та публічної служби. Органами управління державною службою стали спеціальні державні органи або підрозділи державних органів, до компетенції яких належать забезпечення і розвиток системи державної служби.

В Україні проведення єдиної державної кадрової політики та функціональне управління державною службою покладено на створене згідно з Постановою Кабінету Міністрів України від 2 квітня 1994 р. № 209 Головне управління державної служби України (Головдержслужба України). Указом Президента України від 18 липня 2011 року №769/2011 утворено Національне агентство України з питань державної служби шляхом реорганізації Головного управління державної служби України [42].

На наш погляд, причини повільності модернізації публічної служби слід шукати в політичних факторах, а не в теоретичній нерозробленості проблеми. Необхідним видається функціонування спеціалізованого єдиного органу управління державною службою, відокремленого від інших міністерств та органів виконавчої влади.

Такі органи ефективно працюють у Казахстані та Україні (*Національне агенство з питань державної служби*) У Болгарії тривалий час діяло міністерство державної адміністрації та адміністративної реформи, у Польщі досить широкі повноваження має Шеф цивільної служби.

Теорія та практика модернізації публічної служби дозволяють виділити два основних підходи – економічний та технократичний, кожен з яких має свої переваги та недоліки. Економічний підхід більш широкий, він передбачає орієнтацію на ефективність публічної служби, насамперед шляхом її раціоналізації, а технократичний підхід полягає у визнанні пріоритету самої публічної служби в її реформуванні шляхом оптимізації поділу повноважень та застосування сучасних методів діяльності та відповідних технологій.

Проте існують розбіжності в розумінні поняття ефективності. Традиційний підхід пов'язує зростання ефективності публічної служби, у першу чергу, з удосконаленням законодавства, що є прерогативою законодавчої гілки влади. Ефективність діяльності публічної служби в такому разі характеризується її здатністю якомога повніше забезпечувати реалізацію норм законодавства та виконувати вимоги політичної влади. Фінансові витрати при цьому менше беруться до уваги, оскільки основною вважається реалізація функцій держави. Водночас менше уваги звертається на фінансове та матеріальне забезпечення органів влади, отже, такий підхід може реалізуватися з меншими фінансовими витратами, що особливо важпиво в умовах перехідного суспільства.

Модернізаційний підхід полягає у зростанні ефективності публічної служби шляхом застосування форм і методів діяльності, що апробовані у приватному секторі, та посилення уваги до раціоналізації діяльності органів влади на основі активізації економічних механізмів та ініціативності службовців. Усе це в перспективі повинно зменшити витрати на управління, але потребує на етапі реформування значних фінансових капіталовкладень у матеріальне забезпечення публічної служби, удосконалення її кадрового складу та засвоєння нових технологій управління.

Отже, існує проблема вибору між орієнтацію чиновників на забезпечення реалізації виконання чинного законодавства як основного критерію ефективності його дій та засвоєнням державою кращих методів управшння приватному секторі.

Важливою проблемою є забезпечення публічної служби ресурсами, головним з яких є кваліфіковані та патріотично налаштовані кадри. При цьому патріотизм ми розуміємо в широкому значенні слова – як бажання служити суспільству та державі, гордість засвою професію, здатність дотримуватися корпоративної етики.

У посткомуністичних державах спостерігається тенденція до вироблення та реалізації стратегій управління людськими ресурсами на публічній службі, яка передбачає підготовку та добір кадрів, забезпечення постійного підвищення їхніх кваліфікації та мотивації до ефективної праці. Проте в жодній із посткомуністичних держав не вирішено проблему забезпечення конкурентоспроможності цивільної служби на ринку праці. Практика свідчить, що цивільна служба програє в цьому плані не лише бізнесовим структурам, а й органам місцевого самоврядування. В очах службовців перевагою їхнього становища є певна стабільність зайнятості та гарантоване пенсійне забезпечення. Але для молодих та середнього віку фахівців ці переваги не є визначальними, оскільки приватний сектор забезпечує значно вищий рівень заробітної плати та більше можливостей для кар'єри і професійного зростання. Отже, посилюється тенденція заміщення посад на цивільній службі менш конкурентоспроможними працівниками. Парадокс полягає в тому, що навіть розуміння політиками необхідності вирішення проблеми шляхом встановлення для держав них службовців

конкуренто спроможних зарплат не може реалізуватися з політичних причин, оскільки більшість суспільства й досі негативно ставиться до чиновників і покращення їх нього утримання може сприйняти лише в разі помітного зростання ефективності діяльності органів влади.

На наш погляд, стратегічне завдання зростання престижності публічної служби повинно реалізовуватися поступово, але максимально інтенсивно, з урахуванням можливостей держави. Невідкладними мають стати заходи щодо врахування взаємозв ’язку рівня оплати державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування з ефективністю їх діяльності, що вимагає розроблення відповідних критеріїв. Теоретичні дослідження цієї проблеми уже існують.

Модернізація публічної служби вимагає також її забезпечення сучасним обладнанням, інвестування коштів у технологічні та інформаційні процедури, без чого, наприклад, не може бути е-врядування. Економія на цих капіталовкладеннях у перспективі призводить до відставання публічної служби від потреб сьогодення, застою та неефективності діяльності. Важливою також є оптимізація функцій публічної служби, зосередження її на тих проблемах, які не можуть бути вирішені бізнес-структурами чи громадянським суспільством, а також чіткий поділ повноважень та обов’язків між окремими підрозділами органів влади.

Отже, необхідне неформальне, науково обґрунтоване функціональне обстеження органів влади та їхнє реформування з урахуванням принципу раціоналізації.

Така практика активно застосовується. Так, на виконання підписаного у 2005 році Меморандуму про взаєморозуміння між Урядом України, міністерством Великої Британії у справах міжнародного розвитку та Шведською Асоціацією міжнародного розвитку стосовно проведення оцінки державного управління за базовими показниками SIGMA (*Спільна ініціатива Європейського Союзу і Організації економічного співробітництва та розвитку*) було проведено відповідне дослідження та прийнято заключний документ з оцінкою шести сфер державного управління України.

У сфері адміністративного законодавства та державної служби відзначено такі проблеми:

- недостатність прозорості та відкритості державного управління в Україні;
- нечіткість розмежування політичної та адміністративної сфер;
- недостатній рівень професійності державної служби;
- розмитість інституційної відповідальності, низьку спроможність основних інституцій та системи державної служби до реформ;
- недостатнє утвердження серед державних службовців таких цінностей як верховенство права, відкритість, політична нейтральність;
- слабкість механізмів політичного, судового та адміністративного контролю в системі державного управління у порівнянні з країнами Європейського Союзу.

Було рекомендовано прийняти Закон України „Про державну службу” (*нова редакція*), спроможний гарантувати незалежність, неупередженість та полі-тичну нейтральність (професійність) державних службовців, реформування системи оплати праці державних службовців, єдність управління персоналом у системі державної служби; забезпечити підготовку нових професіоналів для забезпечення ефективної реформи загальних рамок адміністративного законодавства та державної служби; завершити створення адміністративної судової системи, забезпечивши її цілісність та незалежність, розробити та прийняти відповідну законодавчу базу на принципах єдиного адміністративного простору Європейського Союзу; переглянути функції та роль системи прокуратури відповідно до кращих практик ЄС [79].

Аналіз свідчить, що необхідність реалізації цих завдань усвідомлювалася владними структурами та громадськістю і раніше. В Україні послідовно було розроблено прийнято низку документів, спрямованих на модернізацію інституту публічної служби, зокрема, Концепцію адаптації інституту державної служби до стандартів Європейського Союзу (2004), Програму розвитку державної служби на 2005-2010 роки (2004), Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні (2006), Концепцію Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року (2012) тощо.

Після 2014 року спроби унормувати модернізацію публічного управління та публічної служби активізувалися В першу чергу це стосується Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої розпорядженням Кабінету Міністрів України від 01 квітня 2014 року № 333, Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженої постановою Кабінету Міністрів України від 06 серпня 2014 року № 385, та плану заходів на 2015-2017 роки з реалізації Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 07 жовтня 2015 року № 821.

Затверджено Стратегію реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. (2015), прийнято новий Закон України «Про державну службу» (2015). У 2016 році урядом затверджено Стратегію реформування державного управління України на 2016-2020 роки та план заходів з її реалізації, яким визначаються завдання, заходи, індикатори та строки виконання, а також визначаються відповідальні виконавці.

Метою цієї Стратегії є вдосконалення системи державного управління і відповідно підвищення рівня конкурентоспроможності країни. Завданням Стратегії є формування ефективної системи державного управління, що відповідає принципам публічного адміністрування ЄС, яка здатна виробляти і реалізувати цілісну державну політику, спрямовану на суспільний сталий розвиток і адекватне реагування на внутрішні і зовнішні виклики; надання

якісних публічних послуг громадянам та забезпечення оптимального використання публічних фінансів.

Закон України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [54] визначає принципи, правові та організаційні засади забезпечення публічної, професійної, політично неупередженої, ефективної, орієнтованої на громадян державної служби, яка функціонує в інтересах держави і суспільства, а також порядок реалізації громадянами України права рівного доступу до державної служби, що базується на їхніх особистих якостях та досягненнях.

Можна виділити вузлові завдання нового закону. На наш погляд, вони такі:

1. Максимальне врахування європейських принципів розвитку публічної служби;
2. Гарантування політичної нейтральності державної служби;
3. Забезпечення політичної неупередженості державних службовців;
4. Забезпечення умов рівного доступу громадян до державної служби;
5. Формування ефективної системи менеджменту людськими ресурсами;
6. Забезпечення постійності підвищення рівня професійної компетентності державних службовців;
7. Забезпечення мотивації державних службовців до ефективної паці;
8. Забезпечення прозорості та відкритості державної служби, залучення громадськості до процедур прийому на державну службу тощо.

У статті 1 цього закону зазначено, що державна служба - це публічна, професійна, політично неупереджена діяльність із практичного виконання завдань і функцій держави, зокрема щодо:

1) аналізу державної політики на загальнодержавному, галузевому і регіональному рівнях та підготовки пропозицій стосовно її формування, у тому числі розроблення та проведення експертизи проектів програм, концепцій, стратегій, проектів законів та інших нормативно-правових актів, проектів міжнародних договорів;

2) забезпечення реалізації державної політики, виконання загальнодержавних, галузевих і регіональних програм, виконання законів та інших нормативно-правових актів;

3) забезпечення надання доступних і якісних адміністративних послуг;

4) здійснення державного нагляду та контролю за дотриманням законодавства;

5) управління державними фінансовими ресурсами, майном та контролю за їх використанням;

6) управління персоналом державних органів;

7) реалізації інших повноважень державного органу, визначених законодавством.

Водночас, в Україні досі тривають дискусії щодо внесення змін до чинного Закону України «Про державну службу», прийняття нового закону

«Про службу в органах місцевого самоврядування» та можливості прийняття комплексного закону «Про публічну службу».

Важливим в процесі комплексного реформування публічного управління в Україні, як наголошує С. М. Серьогін, є усвідомленням потреби синхронізації та змістовної узгодженості законодавчого забезпечення змін у системі державнго управління, місцевого самоврядування та функцій державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, інших видів служб [74, с. 44].

Проблему модернізації публічної служби потрібно сприймати як комплексну і розглядати як досягнення нею соціальної ефективності, тобто здатності повноцінно забезпечувати інтереси суспільства. У цьому відношенні важливо звернути увагу на такий фактор модернізації публічної служби, як партнерство з громадянським суспільством та бізнесом. Це передбачає посилення респонсивності публічної служби, тобто вивчення та врахування потреб клієнтів. Важливо враховувати необхідність поєднання стратегічних та тактичних завдань, ефективності та раціональності. Доцільно максимально використовувати напрацювання вчених та практиків зарубіжних держав з урахуванням національних особливостей та можливостей.

5.2. Сучасні вимоги до публічного службовця

Сучасні вимоги до публічного службовця формуються громадянським суспільством з урахуванням глобалізаційних процесів, національної ментальності та стану розвитку суспільства і держави. «У вільному демократичному суспільстві кар'єра може здійснюватися тільки демократичним шляхом, на підставі законності, продуманого делегування повноважень володарюючи органів зверху вниз, усебічного наукового аналізу ситуації. Тільки так можна звільнити механізми кадрової роботи від адміністративно-бюрократичних функцій, підвищити їх ефективність. Суспільству, що оновлюється, повинна відповідати нова філософія кадрової роботи з такими відмінними рисами, як гуманізм і демократичність, засновані на принципах законності і реалістичності, відвертості і колегіальності, соціального партнерства і моральності» – стверджують українські вчені [80, с. 260].

Суттєвими для України є корупція та інші прояви недоброчесності публічних службовців, що робить необхідною цілеспрямовану роботу для забезпечення умов недопущення цих явищ. Важливо наголосити, що проведення реформ, зокрема децентрація та дерегуляція управління, можуть привести до зростання кількості та розмірів «афер» в органах влади, як то було у Франції після реформи 1982 року та Польщі після реформи органів самоврядування у 1990 роках [83, с. 241].

Потреба в адаптації вітчизняної публічної служби до стандартів Європейського Союзу, що з новою силою усвідомлена після подій 2014 року в

Україні та підписання угоди про Асоціацію робить необхідною й діяльність щодо посилення гуманітарного, етичного чинника як основи суспільного розвитку.

Особлива увага в умовах глобалізації має приділятися саме нарощенню інтелектуального потенціалу кадрового ресурсу, який би відповідав потребам державно-управлінської практики і був здатний забезпечити динамічний та потужний розвиток нашої держави [5].

Аналіз публікацій вітчизняних вчених – О. Антонова, Т. Василевська, Т. Вітко, Н. Гончарук, В. Гошовська, І. Нинюк, О. Пархоменко-Куцевіл, Л. Прудиус, А. Рачинський, М. Рудакевич, С. Серьогін, В. Соловйов, І. Сурай та інших – свідчить про їх зацікавленість питаннями становлення сучасної публічної служби, вимогами до публічного службовця та виробленням механізмів їх реалізації. Наголошується, що публічна служба – не тільки правова, а й етична система, форма відображення суспільних зв'язків і відносин, сполучна ланка між державою і громадянином.

Професіоналізація публічної служби можлива через дотримання демократичних цінностей та європейських принципів урядування, постійного підвищення рівня професійної компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. Все це є ключовими умовами підвищення рівня довіри населення до влади.

Проведене нами дослідження [28; 29] свідчить про наявність певних закономірностей та спільних рис в роботі, спрямованої на посилення професіоналізму публічних службовців, наприклад, посилення уваги до вивчення прав, історії та механізмів діяльності Європейського Союзу, інформаційних технологій та іноземних мов тощо. Серед недоліків типовими можна назвати недооцінку мотивації працівників до підвищення рівня їх компетентності, неналежна увага до підвищення кваліфікації викладачів та забезпечення їх мобільності.

Суттєве значення має формування доброчесності публічних службовців як необхідного підґрунтя для їх діяльності. Слід погодитися з Н. Сорокіною, яка відзначає, що категорія «доброчесність» належить до багаторівневих явищ та виділяє як особливо важливі для державного службовця такі ціннісні показники: патріотизм, порядність, відповідальність, гідність і повага до гідності інших [76, с. 41]

Важливість доброчесності усвідомлено не лише науковцями, а й на офіційному рівні, підтвердженням чого може бути Концепція подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності», затверджена Указом Президента України від 11 вересня 2006 року № 742 (втратила чинність із затвердженням Національної антикорупційної стратегії на 2011-205 рр.) [58].

У Концепції виділено Характерні риси корупції в Україні :

1) залежність рівня та форм корупції від загального стану формування демократичних інститутів;

2) несистемне, часто науково необгрунтоване реформування основних інститутів (адміністративні процедури, податкова система, регуляторна діяльність держави, розв'язання соціальних проблем тощо);

3) набуття корупцією ознак системного явища через ураження життєво важливих інститутів суспільства та перетворення її на функціонально важливий спосіб їх існування;

4) неефективність політичних ініціатив у сфері боротьби з корупцією;

5) зміцнення в суспільстві стереотипів терпимого ставлення до корупції, поєднання в масовій свідомості визнання суспільної шкоди корупції і готовності обирати корупційні шляхи розв'язання проблем, що призвело до нездатності громадян брати активну участь в антикорупційних діях ;

6) ураження корупцією органів державної влади, органів місцевого самоврядування;

7) слабкість інститутів громадянського суспільства. Засоби масової інформації, залежні часто від власників та органів державної влади, здебільшого уникають об'єктивного висвітлення цих проблем. Громадянські ініціативи не підтримуються через зневіру та суспільну апатію більшості населення. Неурядові організації переважно ослаблені, залежні від осіб, які надають їм фінансову підтримку.

На наш погляд, всі ці риси корупції проявляються й сьогодні.

Отже, вимоги до державного службовця та посадової особи місцевого самоврядування мають формуватися з урахуванням як професійних, так і морально-етичних чинників. Зв’язок рівня професійних та етичних якостей публічних службовців підтверджено у процесі вивчення нами модернізації публічної адміністрації посткомуністичних країн [25]. Більш того, етичні якості для публічного службовця є складовою професійних.

Аналіз свідчить, що на забезпечення професіоналізації публічної служби в посткомуністичних країнах впливають як зовнішні (глобалізація та інтернаціоналізація суспільного життя, вплив ЄС, насамперед, в частині вимог до членства тощо), так і внутрішні (соціально-економічні, соціальні, політичні, історичні) чинники.

Правова культура публічних службовців тісно пов’язана з правовою культурою суспільства, але публічні службовці представляють не власні, а публічні інтереси. Тому діяльність публічних службовців базується на моральних нормах поведінки, що є прийнятими у суспільстві, та нормативному регулюванні їх професійної діяльності. Важливою складовою правової культури публічних службовців є їх відповідальність за належне виконання завдань, що відносяться до функцій держави. Недотримання норм законодавства та етики створює передумови для корупції та порушення прав громадян.

Все це ставить особливі вимоги перед державою у сфері вироблення та здійснення кадрова політика у сфері публічної служби, головною метою якої є забезпечення високого професіоналізму управлінського процесу та всіх ланок державного управління висококваліфікованими, ініціативними, добросовіс-

ними працівниками, включаючи вироблення стратегії і тактики; розробки програми діяльності та створення механізмів її реалізації.

Українськими вченими державна кадрова політика розглядається як цілеспрямована стратегія формування, збереження, розвитку та раціонального використання кадрових ресурсів. Вона визначає місце і роль кадрів у суспільстві, цілі, найважливіші напрямки, пріоритети й принципи роботи з кадрами, головні критерії їх оцінки, шляхи раціонального використання кадрового потенціалу [19, с. 3].

Як відмічено у науковій доповіді «Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку», вироблення та реалізація сучасної кадрової політики в усіх сферах діяльності потребує ефективної кадрової системи, що включає сукупність кадрових інститутів та організаційних структур, які здійснюють цілісне управління кадровими процесами, з метою досягнення визначених пріоритетів розвитку суспільства. Державній кадровій політиці мають бути притаманні такі сутнісні риси:

• системність, що враховує різні аспекти кадрових питань - економічні, соціальні, моральні, соціально-психологічні тощо;

• наукова обґрунтованість та реалістичність врахування потреб суспільства в кадрах, послідовність та етапність вирішення стратегічних кадрових завдань, залучення до професійної діяльності підготовлених фахівців;

• єдність та багаторівневість щодо охоплення всього кадрового потенціалу, кадрових процесів;

• перспективність, що визначає випереджальний характер, враховує соціальний прогрес, зміни характеру праці та управлінських процесів;

• демократичність за цілями, соціальною базою та механізмами розв'язання кадрових проблем;

• моральність, тобто виховання в кожному працівникові таких рис, як чесність, упевненість, громадянська відповідальність;

• законодавча забезпеченість.

Саме ці риси, що стають принципами, надають державній кадровій політиці цілісності і сутнісної визначеності, уможливлюють її вплив на всі кадрові процеси в державі [11, с. 3-4].

Офіційні вимоги до державного службовця та претендента на вступ на державну службу викладено у Законах України «Про державну службу», «Про запобігання корупції», та інших нормативно-правових актах [54; 56].

Офіційне уявлення про державного службовця в Україні відображено у Законі України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII [54].

Державний службовець – це громадянин України, який займає посаду державної служби в органі державної влади, іншому державному органі, його апараті (секретаріаті) (далі - державний орган), одержує заробітну плату за рахунок коштів державного бюджету та здійснює встановлені для цієї посади повноваження, безпосередньо пов’язані з виконанням завдань і функцій такого державного органу, а також дотримується принципів державної служби.

Серед основних термінів, визначених у ст.2 Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 № 889-VIII у, містяться поняття, прямо пов'язані з вимогами до державного службовця, зокрема: безпосередній керівник, державна мова, керівник державної служби в державному органі, посада державної служби, професійна компетентність, функції з обслуговування, професійне навчання, службова дисципліна. Ці терміни стосуються як організації діяльності державного службовця, так і його морально-етичних та професійних якостей.

Суттєве значення має виділення та дотримання державними службовцями принципів державної служби:

1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

2) законності – обов'язок державного службовця діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

3) професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, вільне володіння державною мовою і, за потреби, регіональною мовою або мовою національних меншин, визначеною відповідно до закону;

4) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

5) доброчесності – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

6) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для досягнення цілей державної політики;

7) забезпечення рівного доступу до державної служби – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на державну службу та її проходження;

8) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

9) прозорості – відкритість інформації про діяльність державного службовця, крім випадків, визначених Конституцією та законами України;

10) стабільності – ризначення державних службовців безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу державної служби від змін політичного керівництва держави та державних органів.

У розділі «Правовий статус державного службовця» визначено основні права та обов'язки державного службовця. Їх поєднання дозволяє професійно реалізувати свої функції.

На нашу думку, знання державним службовцем своїх прав та вміння їх реалізувати для суспільства важливе не менше, ніж знання і реалізація обов'язків.

Державний службовець під час виконання посадових обов'язків діє у межах повноважень, визначених законом, і підпорядковується своєму безпосередньому керівнику або особі, яка виконує його обов'язки. Державний службовець зобов'язаний виконувати накази (розпорядження), доручення керівника, видані в межах його повноважень, крім випадків, передбачених частиною шостою цієї статті.

Державний службовець у разі виникнення у нього сумніву щодо законності виданого керівником наказу (розпорядження), доручення повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати такий наказ (розпорядження), доручення. Одночасно з виконанням такого наказу (розпорядження), доручення державний службовець зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього керівника вищого рівня або орган вищого рівня.

Суттєвою є вимога політичної неупередженості (ст. 10). Державний службовець повинен неупереджено виконувати законні накази (розпорядження), доручення керівників незалежно від їх партійної належності та своїх політичних переконань. Державний службовець не має права демонструвати свої політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на імідж державного органу та довіру до влади або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей.

Крім того, державний службовець не має права: бути членом політичної партії, якщо він займає посаду державної служби категорії «А» (на час державної служби на посаді категорії «А» особа зупиняє своє членство в політичній партії); обіймати посади в керівних органах політичної партії; суміщати державну службу із статусом депутата місцевої ради, якщо такий державний службовець займає посаду державної служби категорії «А»; залучати, використовуючи своє службове становище, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями; у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

У разі реєстрації державного службовця кандидатом у депутати Центральною виборчою комісією, виборчими комісіями, сформованими (утвореними) в установленому порядку, він зобов'язаний в одноденний строк письмово повідомити про це керівника державної служби.

Державний службовець не має права організовувати і брати участь у страйках та агітації (крім випадку, передбаченого частиною четвертою цієї статті).

У розділі IV Закону визначено умови вступу на державну службу та вимоги до кандидата залежно від категорії посади, на зайняття якої він претендує.

Серед загальних вимог варто виокремити досягнення повноліття, громадянство України, вільне володіння державною мовою та наявність вищої освіти. Порядок організації проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою затверджено Постановою Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 301 [62].

На державну службу не може вступити особа, яка: 1) досягла шістдесяти п'ятирічного віку; 2) в установленому законом порядку визнана недієздатною або дієздатність якої обмежена; 3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку; 4) відповідно до рішення суду позбавлена права займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави, або займати відповідні посади; 5) піддавалася адміністративному стягненню за корупційне або пов'язане з корупцією правопорушення – протягом трьох років з дня набрання відповідним рішенням суду законної сили; 6) має громадянство іншої держави; 7) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення; 8) підпадає під заборону, встановлену Законом України «Про очищення влади».

Ст. 20 в залежності від категорії посад встановлено загальні та спеціальні вимоги до професійної компетентності осіб, які претендують на вступ до державної служби (загальний стаж роботи, досвід роботи на керівних посадах, вільне володіння державною та (для посад категорії «А») – володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи

Важливою також є вимога проходження конкурсу на зайняття вакантної посади. Перед призначенням на посаду державної служби переможець конкурсу подає декларацію особи, уповноваженої на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, за минулий рік. Не допускається призначення на посаду державної служби особи, яка буде прямо підпорядкована близькій особі або якій будуть прямо підпорядковані близькі особи. В акті про призначення на посаду суб'єкт призначення може встановити випробування з метою перевірки відповідності державного службовця займаній посаді із зазначенням його строку. При призначенні особи на посаду державної служби вперше встановлення випробування є обов'язковим

Особа, що призначена на посаду державної служби вперше, публічно складає Присягу державного службовця.

Визначено вимоги до державного службовця й під час проходження державної служби. Зокрема, ст.47 проголошує правила внутрішнього службового порядку державного органу: 1) початок та кінець робочого часу державного службовця; 2) перерви, що надаються для відпочинку та прийняття їжі; 3) умови і порядок перебування державного службовця в

державному органі у вихідні, святкові та неробочі дні, а також після закінчення робочого часу; 4) порядок доведення до відома державного службовця нормативно-правових актів, наказів (розпоряджень) та доручень із службових питань; 5) загальні інструкції з охорони праці та протипожежної безпеки; 6) загальні правила етичної поведінки в державному органі; 7) порядок повідомлення державним службовцем про його відсутність на службі; 8) порядок прийняття та передачі діловодства (справ) і майна державним службовцем; 9) інші положення, що не суперечать цьому Закону та іншим актам законодавства.

Встановлено вимоги до підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, яке проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на три роки. Необхідність професійного навчання державного службовця визначається його безпосереднім керівником та службою управління персоналом державного органу за результатами оцінювання службової діяльності. Державний службовець за результатами оцінювання службової діяльності, передбаченого статтею 44 цього Закону, разом із службою управління персоналом складає індивідуальну програму підвищення рівня професійної компетентності, яку погоджує його безпосередній керівник та затверджує керівник самостійного структурного підрозділу, в якому він працює.

У розділі VII визначено робочий час і час відпочинку державного службовця та відпустки. Для виконання невідкладних або непередбачуваних завдань державні службовці, для яких законом не передбачено обмежень щодо роботи, на підставі наказу (розпорядження) керівника державної служби, про який повідомляється виборний орган первинної профспілкової організації (за наявності), зобов’язані з’явитися на службу і працювати понад установлену тривалість робочого дня, а також у вихідні, святкові та неробочі дні, у нічний час. Для виконання невідкладних завдань державні службовці, які займають посади категорії «А», можуть бути відкликані із щорічної основної або додаткової відпустки

У розділі VIII визначено вимоги до службової дисципліни та передбачено дисциплінарну і матеріальну відповідальність державних службовців. Державний службовець зобов’язаний виконувати обов’язки, визначені статтею 8 цього Закону, а також: 1) не допускати вчинків, несумісних із статусом державного службовця; 2) виявляти високий рівень культури, професіоналізм, витримку і тактовність, повагу до громадян, керівництва та інших державних службовців; 3) дбайливо ставитися до державного майна та інших публічних ресурсів.

Державний службовець особисто виконує покладені на нього посадові обов’язки. Дисциплінарними проступками є:

1) порушення Присяги державного службовця;

2) порушення правил етичної поведінки державних службовців;

3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу;

4) дії, що шкодять авторитету державної служби;

5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, наказів (розпоряджень) та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;

6) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;

7) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;

8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості державного службовця;

9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб;

10) подання під час вступу на державну службу недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на державну службу, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

11) неповідомлення керівнику державної служби про виникнення відносин прямої підпорядкованості між державним службовцем та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул державного службовця (у тому числі відсутність на службі більше трьох годин протягом робочого дня) без поважних причин;

13) поява державного службовця на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) прийняття державним службовцем необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне їх використання або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення;

15) прийняття державним службовцем рішення, що суперечить закону або висновкам щодо застосування відповідної норми права, викладеним у постановах Верховного Суду, щодо якого судом винесено окрему ухвалу.

Суттєвими є вимоги до публічних службовців (осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування), що містяться у Законі України «Про запобігання корупції» [56].

Державним службовцям, посадовим особам місцевого самоврядування заборонено використовувати свої службові повноваження або своє становище та пов'язані з цим можливості з метою одержання неправомірної вигоди для себе чи інших осіб, у тому числі використовувати будь-яке державне чи комунальне майно або кошти в приватних інтересах (ст. 22).

Встановлено обмеження щодо одержання подарунків (заборонено безпосередньо або через інших осіб вимагати, просити, одержувати подарунки для себе чи близьких їм осіб від юридичних або фізичних осіб: 1) у зв'язку із здійсненням такими особами діяльності, пов'язаної із виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; 2) якщо особа, яка дарує, перебуває в підпорядкуванні такої особи.

Особи, зазначені у пунктах 1, 2 частини першої статті 3 цього Закону, можуть приймати подарунки, які відповідають загальновизнаним уявленням про гостинність, крім випадків, передбачених частиною першою цієї статті, якщо вартість таких подарунків не перевищує один прожитковий мінімум для працездатних осіб, встановлений на день прийняття подарунка, одноразово, а сукупна вартість таких подарунків, отриманих від однієї особи (групи осіб) протягом року, не перевищує двох прожиткових мінімумів, встановлених для працездатної особи на 1 січня того року, в якому прийнято подарунки (ст. 23)

Особам, зазначеним у пункті 1 частини першої статті 3 цього Закону, забороняється:

1) займатися іншою оплачуваною (крім викладацької, наукової і творчої діяльності, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту) або підприємницькою діяльністю, якщо інше не передбачено Конституцією або законами України;

2) входити до складу правління, інших виконавчих чи контрольних органів, наглядової ради підприємства або організації, що має на меті одержання прибутку (крім випадків, коли особи здійснюють функції з управління акціями (частками, паями), що належать державі чи територіальній громаді, та представляють інтереси держави чи територіальної громади в раді (спостережній раді), ревізійній комісії господарської організації), якщо інше не передбачено Конституцією або законами України (ст. 25). Встановлено також обмеження після припинення діяльності, пов’язаної з виконанням функцій держави, місцевого самоврядування (ст. 26) та обмеження спільної роботи близьких осіб (ст. 26).

У розділі V закону встановлено вимоги та визначено процедуру запобігання та врегулювання конфлікту інтересів (вживати заходів щодо недопущення виникнення реального, потенційного конфлікту інтересів; 2) повідомляти не пізніше наступного робочого дня з моменту, коли особа дізналася чи повинна була дізнатися про наявність у неї реального чи потенційного конфлікту інтересів безпосереднього керівника; не вчиняти дій та не приймати рішень в умовах реального конфлікту інтересів; 4) вжити заходів щодо врегулювання реального чи потенційного конфлікту інтересів) (ст. 28).

Розділ VI закону встановлює правила етичної поведінки осіб, на яких поширюється його дія, якими вони зобов’язані керуватися під час виконання своїх службових чи представницьких повноважень, підстави та порядок притягнення до відповідальності за порушення цих вимог встановлюються цим Законом, який є правовою основою для кодексів чи стандартів професійної етики

Особи, зазначені у пункті 1, підпункті «а» пункту 2 частини першої статті 3 цього Закону, під час виконання своїх службових повноважень зобов’язані неухильно додержуватися вимог закону та загальновизнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими.

Представляючи державу чи територіальну громаду, ці особи діють виключно в їх інтересах; дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації у будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їх осередків або окремих політиків; діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання; сумлінно, компетентно, вчасно, результативно і відповідально виконують службові повноваження та професійні обов'язки, рішення та доручення органів і осіб, яким вони підпорядковані, підзвітні або підконтрольні, не допускають зловживань та неефективного використання державної і комунальної власності; не розголошують і не використовують в інший спосіб конфіденційну та іншу інформацію з обмеженим доступом, що стала їм відома у зв'язку з виконанням своїх службових повноважень та професійних обов'язків, крім випадків, встановлених законом; незважаючи на приватні інтереси, утримуються від виконання рішень чи доручень керівництва, якщо вони суперечать закону.

Суттєвою є вимога подання декларацій осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування (щорічно до 1 квітня шляхом заповнення на офіційному веб-сайті Національного агентства декларації за минулий рік; за період, не охоплений раніше поданими деклараціями у разі припинення діяльності, пов'язаної з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування; після припинення діяльності – за минулий рік.

Серед інших механізмів запобігання і протидії корупції, визначених у розділі IX доцільно відзначити заборону на: одержання пільг, послуг і майна органами державної влади та органами місцевого самоврядування; незаконне одержання від фізичних, юридичних осіб безоплатно грошових коштів або іншого майна, нематеріальних активів, майнових переваг, пільг чи послуг (ст. 54); проведення спеціальної перевірки стосовно осіб, які претендують на зайняття посад, які передбачають зайняття відповідального або особливо відповідального становища, а також посад з підвищеним корупційним ризиком (ст. 56-59); вимоги щодо прозорості та доступу до інформації (ст. 60).

Варто наголосити, що прикінцевими положеннями Закону України «Про запобігання корупції» визнано таким, що втратив чинність Закон України від 17 травня 2012 року № 4722-VI «Про правила етичної поведінки», який визначав норми поведінки осіб, уповноважених на виконання функцій держави або місцевого самоврядування, під час виконання ними службових повноважень та порядок притягнення їх до відповідальності за порушення таких норм [64]. У цьому законі виділялися такі правила етичної поведінки: законність, пріоритет інтересів, політична неупередженість, толерантність, об'єктивність, компетентність і ефективність, формування довіри до влади, конфіденційність, утримання від виконання незаконних рішень чи доручень, недопущення конфлікту інтересів, запобігання одержанню неправомірної

вигоди або дарунка (пожертви), декларування майна, доходів, витрат і зобов'язань фінансового характеру.

Центральний орган виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби, затверджує загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Наказом Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 № 158 затверджено Загальні правила етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування [57] Визнано таким, що втратив чинність, наказ Головдержслужби України від 4 серпня 2010 року № 214 «Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця», зареєстрований у Міністерстві юстиції України 11 листопада 2010 року за № 1089/18384 (із змінами).

Ці Загальні правила є узагальненням стандартів етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, якими вони зобов'язані керуватися під час виконання своїх посадових обов'язків. Загальні правила ґрунтуються на положеннях Конституції України, законодавства про державну службу, службу в органах місцевого самоврядування, у сфері запобігання корупції і спрямовані на зміцнення авторитету державної служби та служби в органах місцевого самоврядування, репутації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, а також на забезпечення інформування громадян про норми поведінки державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування стосовно них.

При прийнятті на державну службу або на службу в органи місцевого самоврядування особа ознайомлюється з цими Загальними правилами. Відмітка про таке ознайомлення додається до особової справи державного службовця чи посадової особи місцевого самоврядування.

Крім того, варто наголосити на зростанні уваги громадськості до забезпечення етики публічної служби. Так, Фундацією «Відкрите суспільство», координатором Коаліції «За доброчесну публічну службу» підготовлено Декларацію доброчесності публічної особи та Додатки до неї з визначенням вузлових термінів [10].

Удосконалення нормативно-правової бази регулювання публічної служби в Україні залишається незавершеним. Зокрема, не прийнято нового закону «Про службу в органах місцевого самоврядування».

Гостро проявляються особливості менталітету населення, включаючи публічних службовців, сформовані в період тоталітарної держави та перехідного періоду.

Проведений аналіз свідчить про важливість повною мірою використати наявний світовий, насамперед європейський, досвід забезпечення морально-етичних аспектів діяльності публічної адміністрації. На наш погляд, доцільно сконцентрувати увагу, в першу чергу, на польському досвіді запровадження етичних засад у діяльність публічної адміністрації, оскільки він є результатом досить короткої роботи над вивченням світових та

європейських зразків і вже апробований протягом минулих років. Необхідно критично осмислити цей досвід, врахувати як досягнення, так і помилки польських колег, а також існуючі відмінності як у традиціях здійснення влади, так і в менталітеті населення, а значить – і службовців.

Доцільно виділити останні праці польських авторів, звернувши увагу на думку професора Г. Іздєбського про інтенсифікацію досліджень з проблематики етики в діяльності адміністрації публічної та територіального самоврядування. Так, етичні засади у практиці польської публічної адміністрації прослідкуються у працях М. Дебіцького, Г. Іздєбського, А. Койдера, Е. Коморовської, Б. Кудрички, М. Кулеші, Є. Святкієвича та інших авторів. Теоретичні та практичні сторони даної проблеми знайшли відображення на сайті Офісу Цивільної служби, в журналах «Цивільна служба», «Територіальне самоврядування», «Європейський огляд», матеріалах наукових конференцій. Автором використано також власні спостереження і матеріали, отримані під час знайомства із роботою органів державної влади та територіального самоврядування Польщі у 2005 та 2006 роках, зокрема, Кодекс етики службовців міста Гдині.

Предметом аналізу польських науковців щодо етики публічної адміністрації є як практика діяльності міжнародних інституцій, так і окремих держав. Враховується, що в США та інших англосакських державах етична проблематика здавна входить до політичних і представницьких доктрин, наголошується на зв'язку між етикою в політиці та адміністрацією, трактованою як особливий аспект політики.

Натомість розірвання такого зв'язку було протягом тривалого часу типовим для європейського континенту, де вважали, що ті питання етики, які мають практичне значення для публічної адміністрації чи політики, розглядає передусім право, оскільки його приписи унормовують діяльність адміністрації, наприклад щодо кримінальних визначень корупційних дій службовців. Слід відзначити наявність такої думки і в Україні.

В англосаксонських країнах існувала вразливість з питань потенційного конфлікту інтересів, наслідком чого був пошук механізмів його інституційного і процедурного уникнення. У результаті виникає також концепція «кодексу етичних проступків» у професійній чи публічній діяльності як перелік окремих від юридичних норм дій у сфері політики та адміністрації, але що так само зобов'язують до певних норм поведінки службовців і передбачають не лише громадське осудження в разі порушень, а й використання певних процедур відповідальності через унормування в кодексах поведінки. Ці кодекси є прикладом так званого «м'якого права» (soft law), яке є реальним регулятором відносин як в державних адміністраціях, так і в органах самоврядування.

Слід відзначити дискусію щодо відношення етики публічної адміністрації до низки інших професійних етик (етика адміністратора, діяча чи службовця органу самоврядування, юриста, лікаря, викладача тощо), чи виділення її окремо, зважаючи на потребу охопити всі сторони діяльності

публічної адміністрації, а не лише персональну діяльність окремих її працівників. Наприклад, можна сприймати корупцію як прояв антоніму етичної поведінки, що в принципі вірно, але є лише частиною проблеми, не охоплюючи питань ввічливості, використання кращих досягнень, запровадження новітніх методів роботи тощо.

Актуальним в умовах Польщі, як і в Україні є зауваження щодо виділення крім звичайної корупції, яка розуміється як хабарництво, і політичної корупції, тобто торгівлі впливами. Бажання запобігти цьому явищу доволі помітне в Кодексі етики цивільної служби, затвердженому Указом Прем'єра Ради Міністрів від 11 жовтня 2002 р. Кодекс став результатом дворічної роботи спеціальної комісії, наслідком наукового підходу до завдань етики, а також урахування урядової практики [84]. Його текст вивішено в органах влади і є доступним для громадян. Задекларовані в ньому принципи турботи про публічне добро, інтереси громадян, професіоналізму, ретельності, нейтральності, орієнтації на кращий досвід та ввічливості є реальною підставою для оцінки роботи службовців.

У Кодексі враховано іноземний досвід вироблення стандартів публічного життя, які носять універсальний характер. Оптимальний варіант таких стандартів було вироблено ще в 1995 р. у Великобританії комісією лорда Нолана. Основними з них є: безкорисність, відповідність праву, об'єктивізм, відкритість, ввічливість, приклад зверху. Ці принципи впроваджувалися у країнах Західної Європи поступово, насамперед у результаті саморегуляції зацікавлених органів. Проте в Польщі процес саморегуляції виявився неефективним, тому що протягом кількох десятиліть умови діяльності органів влади були радикально іншими, а після 1989 р. етика публічної служби створювалася заново, розвиваючись разом із суспільством, що примушує вдаватися до видання актів «м'якого права» (***miekkiego prawa***).

Правила етичної поведінки працівників органів територіального самоврядування в Польщі загалом окреслюються як «антикорупційні» і містяться у різних нормативно-правових актах як певні обмеження для конкретних діячів чи посадових осіб – керівників, рядових працівників, виборних осіб, депутатів. Загальні вимоги містяться в місцевих кодексах, що створюються для застосування в діяльності працівників під час виконання посадових обов'язків і поза ними, в контактах із клієнтами, випадковими і підвладними, чи у взаємних відносинах. Так, Кодекс етики працівників Уряду міста Гдині декларує усвідомлення ними важливості та необхідності етичних засад для найліпшого виконання своєї місії, яка спрямована на користь місцевим інтересам. Публічна служба характеризується як головна цінність праці службовців, що діють на підставі права і згідно з правом охороняють основні інтереси кожної особи, пам'ятають про службовий характер своєї праці з людьми, і про те, що існують для них.

В основі діяльності службовців має бути професіоналізм, ввічливість, сумлінність та нейтральність, вони повинні постійно дбати про підвищення

кваліфікації та поглиблення професійних знань, високу якість виконання дорученої роботи з точки зору змісту та етики.

Значний вплив на вироблення етичних норм діяльності польської публічної адміністрації мали і стандарти діяльності цивільної служби Європейського Союзу, що, зокрема, знайшли відображення в затвердженому Європейським Парламентом Кодексі доброї адміністрації. На практиці в Польщі це реалізовано не лише через певні статті Кодексу етики цивільної служби, а й відбито в програмі «Приязна адміністрація» (2000 р.), яка відіграє значну роль у побудові позитивного іміджу польської цивільної служби та слугує рамкою для низки ініціатив.

Починаючи з 2001 р., проводиться конкурс «Найбільш приязний заклад урядової адміністрації». Метою конкурсу є поширення серед державних закладів досвіду роботи з покращання якості послуг і зменшення незадоволення клієнтів. У 2005 р. введено також конкурс «Найбільш сучасний заклад урядової адміністрації». Метою конкурсу є пропаганда впровадження в органах виконавчої влади сучасних підходів до роботи.

Таким чином, аналіз польського досвіду впровадження етичних засад у діяльність публічної адміністрації свідчить про можливість його використання в умовах України, слід також зазначити про необхідність створення з боку суспільства і держави умов для гідного соціального забезпечення працівників публічної адміністрації, що є проблемою і в Польщі.

5.3. Особливості служби в органах місцевого самоврядування

Побудова в Україні громадянського суспільства, демократичної правової держави з верховенством права, пріоритетом прав людини, поділом влади на законодавчу, виконавчу та судову супроводжується становленням і розвитком місцевого самоврядування. «В Україні визнається і гарантується місцеве самоврядування», зазначено у Конституції України (ст.7). У Конституції отримали правове врегулювання положення, в яких розкриваються суть та особливості здійснення місцевого самоврядування в Україні: місцеве самоврядування є правом територіальної громади – жителів села, селища, міста – самостійно вирішувати питання місцевого значення відповідно до Конституції та законів України і здійснюється територіальною громадою безпосередньо й через органи місцевого самоврядування [22].

Служба в органах місцевого самоврядування країни здійснюється відповідно до правової регламентації нормативно правовою базою, що представлена Конституцією України [22], ЗУ «Про місцеве самоврядування в Україні» [59], ЗУ «Про статус депутатів місцевих рад» та «Про статус депутатів місцевих рад» [65; 66].

Останній вже новий Закон сьогодні проходить правову модернізацію, адже попередній, що був прийнятий 7 червня 2001 року вже не відповідав часу і не гармонізував з прийнятим новому ЗУ «Про державну службу». У

2018 році була прийнята парламентом його нова редакція, але був ветований Президентом України та очікує нового розгляду.

Зупинимось на основних його положеннях та правових змінах, закладених у новій редакції ЗУ та схвалених асоціаціями органів місцевого самоврядування. Отже, ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» визначає принципи, правові та організаційні засади служби в органах місцевого самоврядування, умови та порядок реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування і є основним правовим документом у професійній діяльності посадовців місцевого самоврядування [43]. Служба в органах місцевого самоврядування розглядається як публічна, професійна діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування, що спрямована на реалізацію територіальними громадами права на місцеве самоврядування та окремих повноважень органів виконавчої влади, наданих законом. Визначено і основні терміни, пов’язані з проходженням служби в органах місцевого самоврядування:

- виборна посадова особа місцевого самоврядування – громадянин України, який протягом визначеного законом строку займає посаду в органі місцевого самоврядування, на яку його: а) обрано на місцевих виборах; б) обрано сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою із складу її депутатів; в) затверджено сільською, селищною, міською радою за поданням сільського, селищного чи міського голови;

- посада в органі місцевого самоврядування – визначена структурою і штатним розписом первинна структурна одиниця органу місцевого самоврядування з установленими відповідно до чинного законодавства посадовими обов'язками;

- службовець місцевого самоврядування – громадянин України, який займає посаду в органі місцевого самоврядування, одержує заробітну плату за рахунок коштів місцевого бюджету та виконує встановлені для цієї посади обов'язки, безпосередньо пов'язані з:

а) підготовкою проектів актів органів місцевого самоврядування та посадових осіб місцевого самоврядування, організацією виконання таких актів та контролю за їх виконанням;

б) наданням адміністративних послуг;

в) управлінням комунальним майном, майном спільної власності територіальних громад сіл, селищ, міст;

г) управлінням службовцями місцевого самоврядування;

ґ) здійсненням інших функцій і повноважень місцевого самоврядування, визначених законом.

Розглядаючи дефініцію «професійна компетентність» законодавець зазначає, що це здатність особи у межах визначених за посадою повноважень застосовувати спеціальні знання, вміння та навички, виявляти відповідні моральні та ділові якості для належного виконання встановлених завдань і обов'язків, навчання, професійного та особистісного розвитку.

Служба в органах місцевого самоврядування здійснюється з дотриманням таких принципів:

1) верховенства права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини та громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності службовця місцевого самоврядування під час здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;

2) законності – обов'язок службовця місцевого самоврядування діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та ЗУ;

3) патріотизму – відданість та вірне служіння Українському народові;

4) служіння територіальній громаді – спрямованість діяльності службовця місцевого самоврядування на реалізацію та захист права територіальної громади на місцеве самоврядування, забезпечення її законних інтересів;

5) поєднання місцевих і державних інтересів – обов'язок службовця місцевого самоврядування під час виконання своїх посадових обов'язків враховувати засади державної політики у відповідній галузі (сфері);

6) доброчесності – спрямованість дій службовця місцевого самоврядування на захист публічних інтересів та відмова від превалювання приватного інтересу під час здійснення своїх повноважень;

7) ефективності – раціональне і результативне використання ресурсів для здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;

8) рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування – заборона всіх форм та проявів дискримінації, відсутність необґрунтованих обмежень або надання необґрунтованих переваг певним категоріям громадян під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування та її проходження;

9) професіоналізму – компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання службовцем місцевого самоврядування посадових обов'язків, постійне підвищення ним рівня своєї професійної компетентності;

10) політичної неупередженості – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення службовця місцевого самоврядування, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов'язків;

11) прозорості – відкритість інформації про діяльність службовця місцевого самоврядування, крім випадків, визначених законом;

12) стабільності – призначення службовців місцевого самоврядування безстроково, крім випадків, визначених законом, незалежність персонального складу службовців місцевого самоврядування від зміни керівників органів місцевого самоврядування;

13) самостійності управління службою в органах місцевого самоврядування – невтручання державних органів у здійснення органами місцевого самоврядування та їх посадовими особами своїх повноважень з управління службою в органах місцевого самоврядування;

14) відповідальності – персональна юридична відповідальність службовця місцевого самоврядування за неналежне виконання та невиконання посадових обов'язків.

Посади службовців місцевого самоврядування поділяються на категорії залежно від порядку призначення, характеру та обсягу повноважень і необхідної для їх виконання професійної компетентності. Установлюються такі категорії посад службовців місцевого самоврядування:

1) категорія I – посади:

а) керуючого справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради;

б) керуючого справами виконавчого апарату районної, обласної ради;

в) керуючого справами секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради;

г) керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради, їх заступників;

2) категорія II – посади:

а) керівників структурних підрозділів апарату сільської, селищної, міської, районної у місті ради та її виконавчого комітету, їх заступників;

б) керівників структурних підрозділів відділів, управлінь та інших виконавчих органів сільської, селищної, міської, районної у місті ради, їх заступників;

в) керівників структурних підрозділів виконавчого апарату районної, обласної ради, їх заступників;

г) керівників структурних підрозділів секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради, їх заступників;

3) категорія III – інші посади службовців місцевого самоврядування, не віднесені до категорій I і II.

Видом спеціальних звань є ранги службовців місцевого самоврядування – встановлюється дев’ять рангів службовців місцевого самоврядування та присвоюються такі ранги:

1) службовцям місцевого самоврядування, які займають посади категорії I, – 1, 2, 3 ранг;

2) службовцям місцевого самоврядування, які займають посади категорії II, – 3, 4, 5, 6 ранг;

3) службовцям місцевого самоврядування, які займають посади категорії III, – 6, 7, 8, 9 ранг.

Ранги службовцям місцевого самоврядування присвоюються одночасно з їх призначенням на посаду, а в разі встановлення випробування – після закінчення його строку. Службовцю місцевого самоврядування, який вперше призначається на посаду в органі місцевого самоврядування або на посаду більш високої категорії, присвоюється найнижчий ранг у межах відповідної категорії посад, крім виключних випадків.

У разі призначення на посаду службовця місцевого самоврядування особи, яка була виборною посадовою особою місцевого самоврядування,

такому службовцю присвоюється ранг у межах категорії І з урахуванням стажу служби на посаді виборної посадової особи (крім стажу на посаді старости), необхідного для присвоєння чергового рангу.

У разі призначення на посаду службовця місцевого самоврядування особи, якій присвоєно ранг державного службовця, військове звання, дипломатичний ранг, інше спеціальне звання, такому службовцю присвоюється ранг не нижче його рангу державного службовця або рангу державного службовця, з яким відповідно до законодавства співвідноситься його військове звання, дипломатичний ранг, інше спеціальне звання. Черговий ранг у межах відповідної категорії посад присвоюється службовцю місцевого самоврядування через кожні три роки з урахуванням оцінювання результатів його службової діяльності.

За особливі досягнення або за виконання особливо відповідальних завдань службовцю місцевого самоврядування може бути достроково присвоєно черговий ранг у межах відповідної категорії посад. Дострокове присвоєння чергового рангу може здійснюватися не раніше ніж через один рік після присвоєння попереднього рангу. За сумлінну службу службовцю місцевого самоврядування у зв'язку з виходом на пенсію присвоюється черговий ранг, у тому числі поза межами відповідної категорії посад. У разі призначення на посаду нижчої категорії або звільнення з посади за службовцем місцевого самоврядування зберігається раніше присвоєний йому ранг. Службовець місцевого самоврядування може бути позбавлений рангу лише за рішенням суду.

Державна політика у сфері служби в органах місцевого самоврядування здійснюється за такими напрямами:

1) законодавче регулювання питань служби в органах місцевого самоврядування;

2) організація підготовки та підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування;

3) правовий та соціальний захист службовців місцевого самоврядування.

Інформаційно-консультативне та методичне забезпечення служби в органах місцевого самоврядування здійснюється центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної служби – Національним агентством України з питань державної служби, з урахуванням вимог законодавства про місцеве самоврядування в Україні [59]. В органах місцевого самоврядування призначається керівник служби.

Повноваження керівника служби в органах місцевого самоврядування (*далі - керівник служби*) здійснюють:

1) у секретаріаті (апараті) Київської та Севастопольської міських рад, виконавчому апараті районної, обласної ради – керуючий справами;

2) в апараті сільської, селищної, міської ради, її виконавчих органах із загальною чисельністю 20 і більше службовців місцевого самоврядування, в

апараті районної у місті ради, її виконавчих органах – керуючий справами виконавчого комітету відповідної ради;

3) в апараті сільської, селищної, міської ради, її виконавчих органах із загальною чисельністю менше 20 службовців місцевого самоврядування – сільський, селищний, міський голова.

Сільський, селищний, міський голова, може передати керуючому справами виконавчого комітету всі або частину своїх повноважень з управління службою. Керівник служби має такі повноваження:

1) організовує проведення конкурсів на зайняття вакантних посад службовців місцевого самоврядування, забезпечує прозорість і об'єктивність таких конкурсів відповідно до вимог закону;

2) забезпечує планування проходження служби службовцями місцевого самоврядування, планове заміщення посад службовців місцевого самоврядування підготовленими фахівцями згідно з вимогами до професійної компетентності та стимулює їх просування по службі;

3) призначає на посади та звільняє з посад службовців місцевого самоврядування категорій II і III у порядку, визначеному законом;

4) присвоює ранги службовцям місцевого самоврядування, які займають посади категорій II і III;

5) забезпечує організацію підготовки та підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування;

6) забезпечує проведення оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування, які займають посади категорій II і III;

7) забезпечує здійснення контролю за дотриманням службової дисципліни службовцями місцевого самоврядування, які займають посади категорій II і III;

8) розглядає скарги на дії або бездіяльність службовців місцевого самоврядування, які займають посади категорій II і III;

9) приймає у межах своїх повноважень рішення про заохочення службовців місцевого самоврядування, які займають посади категорій II і III;

10) приймає рішення у дисциплінарних справах стосовно службовців місцевого самоврядування, які займають посади категорій II і III;

11) забезпечує створення належних умов служби та їх матеріально-технічне забезпечення;

12) виконує функції роботодавця стосовно працівників органів місцевого самоврядування, які виконують функції з обслуговування;

Для належної роботи розробляється Положення про службу персоналу в органі місцевого самоврядування з урахуванням положення про службу персоналу в органі місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізацію державної політики у сфері державної служби і затверджується відповідним органом місцевого самоврядування.

Закон виокремлює основні права службовця місцевого самоврядування:

1) повагу до своєї особистості, честі та гідності, справедливе і шанобливе ставлення з боку керівників, колег та інших осіб;

2) чітке визначення посадових обов'язків;

3) належні умови служби та їх матеріально-технічне забезпечення;

4) оплату праці залежно від займаної посади, результатів службової діяльності, стажу служби в органах місцевого самоврядування та рангу;

5) відпустки, соціальне та пенсійне забезпечення відповідно до закону;

6) підвищення рівня професійної компетентності відповідно до потреб органу місцевого самоврядування;

7) просування по службі з урахуванням професійної компетентності та сумлінного виконання своїх посадових обов'язків;

8) участь у діяльності професійних спілок, інших громадських об'єднань, крім випадків, визначених законом;

9) оскарження в установленому законом порядку рішень про накладення дисциплінарного стягнення, звільнення з посади, а також висновку щодо оцінювання результатів його службової діяльності;

10) захист від незаконного переслідування з боку органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування та їх посадових осіб у разі повідомлення ним про факти порушення Закону;

11) отримання за письмовим запитом від органів державної влади, інших державних органів, органів місцевого самоврядування, підприємств, установ та організацій усіх форм власності необхідної інформації з питань, що належать до його повноважень, у випадках, встановлених законом;

12) безперешкодне ознайомлення з документами про проходження ним служби.

Основні обов'язки службовця місцевого самоврядування:

1) дотримуватися Конституції та ЗУ, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та ЗУ;

2) дотримуватися принципів служби в органах місцевого самоврядування та правил етичної поведінки;

3) не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;

4) з повагою ставитися до державних символів України та символіки територіальних громад сіл, селищ, міст, районів і областей;

5) використовувати під час виконання своїх посадових обов'язків державну мову, не допускати дискримінації державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації, а також використовувати регіональну мову або мови національних меншин у випадках, передбачених законом;

6) забезпечувати в межах наданих повноважень ефективне здійснення функцій і повноважень місцевого самоврядування;

7) сумлінно і професійно виконувати свої посадові обов'язки;

8) виконувати рішення органів державної влади та місцевого самоврядування, розпорядження, накази та доручення керівників, видані на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та ЗУ;

9) додержуватися вимог законодавства у сфері запобігання корупції;

10) постійно підвищувати рівень своєї професійної компетентності та вдосконалювати організацію службової діяльності;

11) дотримуватися вимог щодо збереження інформації з обмеженим доступом;

12) виконувати інші обов'язки, встановлені законодавством.

Службовець місцевого самоврядування у разі виникнення сумніву в законності виданого керівником розпорядження, наказу, доручення повинен вимагати його письмового підтвердження, після отримання якого зобов'язаний виконати таке розпорядження, наказ, доручення. Одночасно з виконанням такого розпорядження, наказу, доручення службовець місцевого самоврядування зобов'язаний у письмовій формі повідомити про нього відповідного сільського, селищного, міського голову, голову районної, районної у місті, обласної ради, а в разі його відсутності або якщо такий службовець займає посаду категорії І, – відповідний правоохоронний орган. У такому разі службовець місцевого самоврядування звільняється від відповідальності за виконання такого розпорядження, наказу, доручення, якщо його буде визнано незаконним у встановленому порядку, крім випадків виконання явно злочинного розпорядження, наказу, доручення. Якщо службовець місцевого самоврядування виконав розпорядження, наказ, доручення керівника, визнане у встановленому законом порядку незаконним, і не вчинив дій, передбачених законом, він несе відповідальність за своє діяння відповідно до закону. Керівник у разі отримання вимоги службовця місцевого самоврядування про надання письмового підтвердження розпорядження, наказу, доручення зобов'язаний письмово підтвердити відповідне розпорядження, наказ, доручення в одноденний строк. У разі ненадання письмового підтвердження у зазначений строк розпорядження, наказ, доручення вважається скасованим. Службовець місцевого самоврядування не має права:

1) під час виконання повноважень демонструвати власні політичні погляди та вчиняти інші дії або бездіяльність, що у будь-який спосіб можуть засвідчити його особливе ставлення до політичних партій і негативно вплинути на авторитет місцевого самоврядування та держави або становити загрозу для конституційного ладу, територіальної цілісності і національної безпеки, для здоров'я та прав і свобод інших людей, інтересів відповідних територіальних громад;

2) бути членом політичної партії, якщо він займає посаду категорії І і на час служби в органах місцевого самоврядування на посаді категорії І особа зупиняє своє членство в політичній партії;

3) суміщати службу із статусом депутата сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, якщо він працює відповідно в апараті, секретаріаті, виконавчому апараті такої сільської, селищної, міської, районної у місті, районної, обласної ради, у виконавчих органах такої сільської, селищної, міської, районної у місті ради;

4) проводити передвиборну агітацію чи брати в ній участь у робочий час, крім випадків його реєстрації кандидатом на пост Президента України,

кандидатом у народні депутати України, кандидатом у депутати Верховної Ради Автономної Республіки Крим, кандидатом у депутати місцевої ради або кандидатом на посаду сільського, селищного, міського голови, старости;

5) залучати, використовуючи своє службове становище, службовців місцевого самоврядування, державних службовців, працівників бюджетної сфери, інших осіб до участі у передвиборній агітації, акціях та заходах, що організовуються політичними партіями;

6) організовувати і брати участь у страйках та інших діях, що перешкоджають виконанню органами державної влади, органами влади АРК чи органами місцевого самоврядування передбачених законом повноважень;

7) у будь-який інший спосіб використовувати своє службове становище в політичних цілях.

Керуючий справами виконавчого комітету сільської, селищної, міської, районної у місті ради, керуючий справами виконавчого апарату районної, обласної ради, керуючий справами секретаріату (апарату) Київської, Севастопольської міської ради не може бути депутатом будь-якої місцевої ради.

Право на службу в органах місцевого самоврядування мають повнолітні громадяни України, які вільно володіють державною мовою. На службу в органи місцевого самоврядування не може вступити особа, яка:

1) досягла 65-річного віку;

2) визнана недієздатною або дієздатність якої обмежено в установленому законом порядку;

3) має судимість за вчинення умисного злочину, якщо така судимість не погашена або не знята в установленому законом порядку;

4) позбавлена відповідно до рішення суду права обіймати відповідні посади або займатися діяльністю, пов'язаною з виконанням функцій держави або місцевого самоврядування;

5) не пройшла спеціальну перевірку або не надала згоду на її проведення у випадках, визначених законом;

6) підпадає під заборону, встановлену ЗУ «Про очищення влади».

Під час реалізації громадянами України права на службу в органах місцевого самоврядування не допускаються будь-які форми дискримінації. Кандидат на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування категорії І повинен відповідати таким загальним вимогам:

1) у виконавчих органах міської (міста обласного, республіканського АР Крим значення), районної у місті ради та виконавчому апараті районної, обласної ради, секретаріаті Київської, Севастопольської міської ради: вища освіта ступеня магістра; загальний досвід роботи, для якої необхідна вища освіта, не менше 5 років, у тому числі стаж служби в органах місцевого самоврядування на посадах категорій І чи ІІ, державної служби на посадах категорій «А» чи «Б» або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менш як 3 роки;

2) у виконавчих органах міської (міста районного значення) ради: вища освіта ступеня магістра; стаж служби в органах місцевого самоврядування,

державної служби або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менш як 3 роки;

3) у виконавчих органах сільської, селищної ради: вища освіта не нижче ступеня бакалавра; стаж служби в органах місцевого самоврядування, державної служби або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менш як 1 рік.

Кандидат на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування категорії ІІ повинен відповідати таким загальним вимогам:

1) в апараті міської (міста обласного і республіканського Автономної Республіки Крим значення), районної у місті ради та її виконавчих органах, виконавчому апараті районної, обласної ради, секретаріаті (апараті) Київської, Севастопольської міської ради: вища освіта ступеня магістра; стаж служби в органах місцевого самоврядування, державної служби або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше 2 років;

2) в апараті сільської, селищної, міської (міста районного значення) ради та її виконавчих органах: вища освіта не нижче ступеня бакалавра; стаж служби в органах місцевого самоврядування, державної служби або досвід роботи на керівних посадах підприємств, установ та організацій незалежно від форми власності не менше 1 року.

Загальною вимогою до кандидата на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування категорії ІІІ є наявність у нього вищої освіти ступеня молодшого бакалавра.

Спеціальні вимоги до кандидата на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування визначаються відповідним суб'єктом призначення з урахуванням вимог законодавства.

А вступ на службу в органи місцевого самоврядування здійснюється шляхом призначення громадянина України за результатами конкурсу на посаду службовця місцевого самоврядування, якщо інше не передбачено законом. Особа, яка вперше вступає на службу в органи місцевого самоврядування або призначається на посаду в орган місцевого самоврядування, що представляє іншу територіальну громаду (територіальні громади), набуває статусу службовця місцевого самоврядування з дня складення нею Присяги виборних посадових осіб і службовців місцевого самоврядування [65].

З метою добору осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, проводиться конкурс на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування відповідно до Порядку проведення конкурсу на зайняття вакантних посад службовців місцевого самоврядування. Конкурс може бути оголошено до дня, коли посада стає вакантною. Порядок проведення конкурсу розробляється з урахуванням Типового порядку проведення конкурсу на зайняття вакантних посад службовців місцевого самоврядування, затвердженого центральним органом виконавчої влади, що забезпечує формування та реалізує державну політику у сфері державної

служби. Порядок проведення конкурсу затверджується відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою. Проведення конкурсу здійснюється з урахуванням професійної компетентності, особистих якостей і досягнень кандидатів на зайняття вакантної посади.

Оголошення про проведення конкурсу оприлюднюється відповідно до ЗУ і Порядку проведення конкурсу:

1) на офіційному веб-сайті відповідної обласної, районної, районної у місті, міської, селищної, сільської ради, а в разі його відсутності в сільської, селищної, міської, районної у місті ради – на офіційному веб-сайті відповідної районної, обласної, міської (міста обласного значення) ради;

2) у друкованому засобі масової інформації відповідної обласної, районної, районної у місті, міської, селищної, сільської ради, а в разі його відсутності – в місцевих друкованих засобах масової інформації, визначених такою радою.

У органі місцевого самоврядування постійно проводиться підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування шляхом: 1) самостійного навчання (самоосвіти); 2) участі у професійних програмах, спеціальних курсах, тематичних семінарах, тренінгах, заходах з обміну досвідом в Україні та за кордоном тощо, які проводяться асоціаціями органів місцевого самоврядування, громадськими об'єднаннями, закордонними та міжнародними організаціями за рахунок коштів таких суб'єктів та коштів міжнародної технічної допомоги; 3) навчання (професійної підготовки, підвищення кваліфікації, інших видів навчання) за рахунок коштів державного та місцевого бюджетів, інших джерел, не заборонених законодавством, у навчальних закладах, установах, організаціях незалежно від форми власності, які мають право надавати освітні послуги, у т. ч. за кордоном; 4) стажування.

Витрати на навчання службовців місцевого самоврядування встановлюються на рівні до 2 % фонду оплати праці службовців відповідного органу місцевого самоврядування. Підвищення рівня професійної компетентності службовців місцевого самоврядування проводиться протягом проходження служби, а підвищення кваліфікації – не рідше одного разу на 3 роки. Положення про навчання службовців місцевого самоврядування затверджується відповідною сільською, селищною, міською, районною у місті, районною, обласною радою [65].

У разі вступу службовця місцевого самоврядування до вищого навчального закладу для проходження навчання за денною формою за направленням відповідного органу місцевого самоврядування він звільняється з посади. Такій особі виплачується стипендія за рахунок коштів відповідного місцевого бюджету у розмірі, визначеному положенням про навчання службовців місцевого самоврядування. Така особа призначається на посаду, яку вона обіймала до вступу до вищого навчального закладу, або рівнозначну посаду протягом 30 днів після завершення навчання без проведення конкурсу.

Стаж служби в органах місцевого самоврядування дає право на встановлення службовцю місцевого самоврядування надбавки за вислугу років, надання додаткової оплачуваної відпустки. До стажу служби в органах місцевого самоврядування зараховується:

1) час перебування на посаді службовця місцевого самоврядування;

2) час перебування на посаді виборної посадової особи місцевого самоврядування;

3) час перебування на керівних посадах і посадах спеціалістів у виконавчих органах асоціацій органів місцевого самоврядування, якщо до цього працівник перебував на службі в органах місцевого самоврядування або на державній службі і після звільнення з посади у зазначених органах повернувся на службу в органи місцевого самоврядування або на державну службу;

4) час навчання особи з відривом від служби в органах місцевого самоврядування, якщо не пізніше 30 календарних днів після завершення навчання особа повернулася на службу, крім випадків, установлених законом;

5) час, коли службовець місцевого самоврядування не працював з поважних причин, але залишався у трудових відносинах з органом місцевого самоврядування;

6) час, який зараховується до стажу державної служби.

За невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, а також порушення правил етичної поведінки та інше порушення службової дисципліни службовець місцевого самоврядування притягається до дисциплінарної відпові-дальності. Як зазначає чинне законодавство, підставою для притягнення службов-ця місцевого самоврядування до дисциплінарної відповідальності є вчинення ним дисциплінарного проступку, тобто протиправної дії або бездіяльності чи прийнят-тя рішення, що полягає у невиконанні або неналежному виконанні службовцем місцевого самовряду-вання своїх посадових обов'язків та інших вимог, встанов-лених ЗУ та іншими нормативно-правовими актами, за який до нього може бути застосовано дисциплінарне стягнення [59, 60, 65, 66]. Дисциплінарними проступками є:

1) порушення Присяги;

2) порушення правил етичної поведінки службовців місцевого самоврядування;

3) вияв неповаги до держави, державних символів України, Українського народу, територіальних громад та їхніх символів, місцевого самоврядування;

4) дії, що шкодять авторитету служби в органах місцевого самоврядування;

5) невиконання або неналежне виконання посадових обов'язків, актів органів державної влади, органів місцевого самоврядування, розпоряджень, наказів та доручень керівників, прийнятих у межах їхніх повноважень;

6) перевищення службових повноважень, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;

7) недотримання правил внутрішнього службового розпорядку;

8) невиконання вимог щодо політичної неупередженості службовця місцевого самоврядування;

9) використання повноважень в особистих (приватних) інтересах або в неправомірних особистих інтересах інших осіб, якщо воно не містить складу злочину або адміністративного правопорушення;

10) подання під час вступу на службу в органи місцевого самоврядування недостовірної інформації про обставини, що перешкоджають реалізації права на службу в органах місцевого самоврядування, а також неподання необхідної інформації про такі обставини, що виникли під час проходження служби;

11) неповідомлення суб'єкту призначення про виникнення відносин прямої підпорядкованості між службовцем місцевого самоврядування та близькими особами у 15-денний строк з дня їх виникнення;

12) прогул службовця місцевого самоврядування (*у т. ч. відсутність на службі більше 3 годин протягом робочого дня*) без поважних причин;

13) поява службовця місцевого самоврядування на службі в нетверезому стані, у стані наркотичного або токсичного сп'яніння;

14) прийняття службовцем місцевого самоврядування необґрунтованого рішення, що спричинило порушення цілісності державного або комунального майна, незаконне використання цього майна або інше заподіяння шкоди державному чи комунальному майну, якщо такі дії не містять складу злочину або адміністративного правопорушення.

Службовець місцевого самоврядування не може бути притягнутий до дисциплінарної відповідальності, якщо минув один місяць з дня, коли суб'єкт призначення дізнався або мав дізнатися про вчинення дисциплінарного проступку, не враховуючи час тимчасової непрацездатності службовця місцевого самоврядування чи перебування його у відпустці або у відрядженні, або якщо минуло 6 місяців після вчинення такого дисциплінарного проступку.

Служба в органах місцевого самоврядування припиняється:

1) у разі втрати права на службу в органах місцевого самоврядування або його обмеження;

2) за ініціативою службовця місцевого самоврядування або за угодою сторін;

3) за ініціативою суб'єкта призначення;

4) у зв'язку із закінченням строку перебування на посаді службовця місцевого самоврядування ;

5) у зв'язку з обставинами, що склалися незалежно від волі сторін ;

6) у разі застосування заборони відповідно ЗУ «Про очищення влади»;

7) у разі незгоди службовця місцевого самоврядування на проходження служби в органах місцевого самоврядування у зв'язку із зміною її істотних умов;

8) у разі досягнення службовцем місцевого самоврядування 65-річного віку, якщо інше не передбачено законом.

Вибори сільських, селищних, міських голів, депутатів місцевих рад, зміна інших виборних посадових осіб місцевого самоврядування, керівника служби та безпосередніх керівників не можуть бути підставою для припинення службовцем місцевого самоврядування служби на займаній посаді з ініціативи ново-призначених керівників [6].

Служба в органах місцевого самоврядування виборних посадових осіб в частині, що не врегульована законами України «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про статус депутатів місцевих рад», «Про місцеві вибори», регулюється ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» як для службовців місцевого самоврядування з урахуванням їхніх особливостей [24]. На виборних посадових осіб місцевого самоврядування не поширюються положення ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» щодо:

1) поділу посад на категорії та присвоєння рангів службовців місцевого самоврядування;

2) політичної неупередженості;

3) обмеження максимального віку вступу на службу в органи місцевого самоврядування та для її проходження;

4) порядку вступу громадян України на службу в органи місцевого самоврядування за результатами конкурсу та встановлення випробування (крім участі виборної посадової особи у конкурсі як кандидата на зайняття вакантної посади службовця місцевого самоврядування);

5) порядку просування по службі в органах місцевого самоврядування;

6) оцінювання результатів службової діяльності службовців місцевого самоврядування;

7) надання іншої рівнозначної посади або переведення на іншу посаду у випадках, визначених Законом;

8) притягнення до дисциплінарної відповідальності.

Новий ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» мав набути чинності з 1 січня 2019 року [44]. Але його прийняттю передувала досить кропітка і дискусійна парламентська робота.

Комітет з питань державного будівництва, регіональної політики та місцевого самоврядування за дорученням Верховної Ради України розглянув на своїх засіданнях 12 липня, 7, 21 вересня, 5 жовтня та 2 листопада 2016 року всі зауваження і пропозиції, що надходили від суб'єктів права законодавчої ініціативи до проекту ЗУ «Про службу в органах місцевого самоврядування» (реєстр. № 2489), поданого Кабінетом Міністрів України 30 березня 2015 року і прийнятого Верховною Радою України за наслідками розгляду в першому читанні за основу 23 квітня 2015 року [43].

До розгляду законопроекту Верховною Радою України у другому читанні Комітетом було підготовлено порівняльну таблицю, яка містить 834 поправки і пропозиції, що надійшли від 37 суб'єктів права законодавчої ініціативи, з яких: 364 – враховано, 69 – враховано частково, 6 – враховано по суті, 21 – враховано редакційно, 374 – відхилено.

У ході підготовки законопроекту до другого читання Комітетом загалом було збережено концепцію та ключові положення ухваленої в першому читанні редакції, зокрема щодо:

– врегулювання статусу службовців органів місцевого самоврядування;

– рівного доступу до служби в органах місцевого самоврядування виключно на основі професійної компетентності;

– прозорого прийняття на службу в органах місцевого самоврядування;

– деполітизації служби в органах місцевого самоврядування;

– нової моделі оплати праці, що мінімізує суб`єктивізм керівника;

– впровадження ефективного механізму запобігання корупції;

– професійного навчання службовців місцевого самоврядування.

Водночас текст законопроекту зазнав доопрацювання в частині:

– перерозподілу посад служби в органах місцевого самоврядування на службовців та виборних посадових осіб місцевого самоврядування;

– посилення гарантій використання службовцями місцевого самоврядування державної мови, а також регіональних мов або мов національних меншин;

– включення норм щодо врегулювання питання дисциплінарної відповідальності службовців місцевого самоврядування;

– передбачення положень щодо особливостей проходження служби виборними посадовими особами місцевого самоврядування;

– визначення статусу працівників патронатної служби в органах місцевого самоврядування тощо.

Але прийнятий Верховною Радою України 9 лютого 2017 року Закон України «Про службу в органах місцевого самоврядування» Президент України Петро Порошенко ***ветував*** (тобто не підписав і направив до Верховної ради України певні зауваження), мотивуючи свої дії такими чинниками [63].

1. Законом, що надійшов на підпис, визначаються мінімальні розміри посадових окладів службовців місцевого самоврядування в усіх групах органів місцевого самоврядування за оплатою праці залежно від розміру мінімальної заробітної плати, встановленої законом. Такий підхід не узгоджується із ЗУ від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України», яким установлено, що мінімальна заробітна плата після набрання чинності цим Законом (з 1 січня 2017 року) не застосовується як розрахункова величина для визначення посадових окладів та заробітної плати працівників та інших виплат [53].

ЗУ «Про оплату праці» передбачено, що мінімальний посадовий оклад (тарифна ставка) встановлюється у розмірі, не меншому за прожитковий мінімум, встановлений для працездатних осіб на 1 січня календарного року [61].

Так, для визначення розмірів посадових окладів державних службовців, суддів, прокурорів, працівників Національного антикорупційного бюро України, членів Національного агентства з питань запобігання корупції розрахунковою величиною є прожитковий мінімум, встановлений для

працездатних осіб на 1 січня календарного року (ЗУ «Про державну службу», ЗУ "Про судоустрій та статус суддів", ЗУ «Про прокуратуру», ЗУ "Про Національне антикорупційне бюро України", ЗУ «Про запобігання корупції»).

На думку Президента України, при визначенні посадових окладів, заробітної плати осіб, які перебувають на публічній службі, має застосовуватися єдиний підхід. Тому ним було запропоновано положення ЗУ, що надійшов на підпис, узгодити із вимогами ЗУ від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України» та при визначенні розмірів посадових окладів службовців місцевого самоврядування як розрахункову величину застосовувати прожитковий мінімум, встановлений для працездатних осіб на 1 січня календарного року.

2. Новим прийнятим законом, передбачається, що його положення, зокрема в частині порядку вступу громадян України на службу в органи місцевого самоврядування за результатами конкурсу, не поширюються на виборних посадових осіб місцевого самоврядування. Наведене, зокрема, стосується осіб, які за пропозицією сільського, селищного, міського голови затверджуються сільською, селищною, міською радою на посади заступників сільського, селищного, міського голови. Відповідно до закону служба в органах місцевого самоврядування визначається як публічна, професійна діяльність громадян України, які займають посади в органах місцевого самоврядування; одним із принципів служби в органах місцевого самоврядування є принцип професіоналізму. Водночас закладений у ньому механізм призначення заступників сільського, селищного, міського голови не забезпечує можливості перевірки професійної компетентності осіб, які претендують на зайняття таких посад. З метою добору на посади заступників сільського, селищного, міського голови осіб, здатних професійно виконувати посадові обов'язки, вбачається за необхідне запровадити конкурсний порядок призначення на такі посади. Тому президент України запропонував поширити порядок вступу громадян України на службу в органи місцевого самоврядування за результатами конкурсу також на зайняття посад заступників сільського, селищного, міського голови [63].

Отже, робота над правовою регламентацією діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування триває і потребує компромісу та спільного бачення як представництва парламенту, так й Уряду та Президента України. Його положення мають бути максимально адаптовані до вимого європейського законодавства та гармонізовані із ЗУ «Про державну службу в Україні» [54], що був ухвалений парламентом України 10 грудня 2015 року на заміну Законам 1993 і 2011 років.

5.4. Алгоритм удосконалення системи відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування

У сучасних умовах розвитку в Україні, увагу дослідників зосереджено на проблемах демократизації українського суспільства, розвитку демократичних інститутів. Це зумовлено потребами й інтересами людини, громади та відповідальності різних рівнів публічної влади. Євроінтеграційний курс України вимагає оптимізації територіальної організації влади децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення, посилення відповідальності влади за свою діяльність.

Механізми забезпечення діяльності місцевого самоврядування мають достатню складну систему до якої в якості невід'ємних складових входять конституційні гарантії захисту місцевого самоврядування, державний і громадський контроль, а також різні види відповідальності органів і посадових осіб місцевого самоврядування за різноманітними напрямами. Призначення та функціонування інституту відповідальності сприяє більш ефективному здійсненню системою місцевого самоврядування та її окремими елементами публічної управлінської діяльності. Відповідальність суб'єктів місцевого самоврядування зумовлена тим, що вона є гарантією прав даних суб'єктів, адже покликана забезпечити діяльність органів місцевого самоврядування в інтересах громадян і суспільства в цілому.

Підвищення ефективності роботи публічної влади, а особливо її складової – місцевого самоврядування, яке стоїть найближче до людини й надає першим управлінські послуги, є сьогодні для управлінської держави першочерговим завданням, що і повинно стати аксіомою децентралізації. Управління органів місцевого самоврядування вимагає своєї конкретної оцінки, що включає визначення ефективності роботи, опосередкованим показником якої є відповідальність, її рівень та обов'язковість для всіх без виключення у відносинах: держава – місцеве самоврядування – громада – громадяни [12].

Децентралізація є основною умовою для держав-кандидатів на вступ до ЄС, на ній базуються всі галузеві політики, які розробляються і втілюються у межах ЄС. Цей принцип закріплено у Європейській хартії місцевого самоврядування, Проекті Європейської хартії регіональної демократії і т. д.

Євроінтеграційний курс України вимагає оптимізації територіальної організації влади децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення, посилення відповідальності влади за свою діяльність.

Варто звернути увагу, що в Конституції України 1996 р. децентралізацію пов'язано не з державною виконавчою владою, а з державною владою взагалі, територіальним аспектом її здійснення (ст. 1, 2, 5, 7, 132) [22].

Серед суб'єктів децентралізації влади можна виділити народ, державні органи, органи влади місцевого і регіонального рівня, територіальні громади міст, селищ, сіл та інші. Досвід зарубіжних країн свідчить, що модель їх взаємовідносин загалом має базуватися на засадах децентралізації, партнерства й узгоджених дій незалежно від форми державного устрою [12]. Розгляд суб'єктів децентралізації пов'язано з її об'єктами – встановленими законом обсягами владних повноважень і компетенції відповідних органів державної влади. Складовими цього процесу є і відповідальність органів публічної влади, гармонізація дій суб'єктів владних відносин, наявність відповідних гарантій їх діяльності.

Здійснюючи децентралізацію, слід обов'язково виділити рівні організації публічної влади – центральний і місцевий, проміжний регіональний. Для кожного характерними є сфера виключних повноважень та компетенції, система гарантій від несанкціонованого втручання інших рівнів у законну реалізацію цієї сфери.

Розглядаючи проблематику відповідальності органів місцевого самоврядування перед територіальною громадою в цілому, юридичними та фізич-ними особами, слід охарактеризувати проблему формування активності суб'єктів самоврядування у її загальному вигляді, звернувши увагу на сучасні тенденції побудови відносин між владними структурами та громадянським суспільством загалом. Тільки суспільство, що усвідомлює не лише власні права, але й власну відповідальність здатне сформувати дієві органи місцевого самоврядування [24]. Водночас лише відкриті та прозорі органи публічної влади, що в повному обсязі реалізують покладені на них функції, можуть реально сприяти розвитку демократії і, як наслідок, становленню громадянського суспільства.

Зміст забезпечення відповідальності немислимий поза формою, в якій воно виражається. Форми забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування можуть бути відповідним чином згруповані, тобто об'єднані в однорідні групи за певними класифікаційними ознаками.

За суб'єктом забезпечення відповідальності слід виокремити державні та громадські форми, а також форми, які продукуються самими органами місцевого самоврядування в рамках створення та функціонування механізму самовідпові-дальності.

До державних відносяться форми, що реалізуються державними органами (місцевими державними адміністраціями, органами внутрішніх справ, прокуратури, служби безпеки України, контрольно-ревізійними органами, податковими інспекціями тощо) в межах покладених на них повноважень: дострокове позбавлення (зміна) конституційного статусу (припинення повноважень), зупинення дії нормативно-правових актів, визнання недійсним юридично значущого результату (анулювання результатів чи дій), майнові санкції (відшкодування збитків), банкрутство органів місцевого самоврядування, агентське управління тощо.

Громадські форми (вибори, референдум про дострокове припинення повноважень, відкликання посадових осіб та депутатів) пов'язані з процесами волевиявлення окремих громадян, їх об'єднань, територіальних громад, інститутів громадянського суспільства, у тому числі політичних партій та громадських організацій. Прикладами форм забезпечення самовідповідальності органів місцевого самоврядування є саморозпуск ради, добровільна відставка, недовіра посадовій особі, дисциплінарні та регламентні стягнення.

За об'єктом забезпечення відповідальності доцільно виокремити форми, які спрямовані на становлення відповідальності у тих чи інших органах: представницьких, виконавчих, органах самоорганізації населення, а також окремих посадових осіб місцевого самоврядування і депутатів місцевих рад.

За своїм характером організаційні форми відповідальності органів місцевого самоврядування безпосередньо не пов'язані з ухваленням, зміною чи припиненням дії нормативно-правових актів та передбачають проведення організаційних заходів, під час яких створюються передумови для забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування. Правові форми пов'язані з встановленням та застосуванням норм права, наприклад, ухвалення наказів, розпоряджень, рішень, спрямованих на підвищення відповідальності органів місцевого самоврядування. Економічні форми застосовуються як для заохочення (матеріального стимулювання) працівників до відповідального ставлення до своєї діяльності (премія, грошова винагорода, надбавка до заробітної плати), так і у вигляді санкцій за недбале виконання посадових обов'язків, порушення трудової дисципліни тощо (штраф). Дія психологічних форм спрямована на внутрішні, глибинні мотиватори діяльності суб'єктів і виражається у вигляді догани, морального осуду членів колективу та населення чи навпаки, подяки за добре виконану роботу. У реальній практиці функціонування системи місцевого самоврядування форми тісно пов'язані та взаємообумовлені; їх комплексне застосування є найбільш дієвим.

Видається, що запропонована класифікація, в межах якої здійснюється групування форм забезпечення відповідальності стосовно суб'єктів, об'єктів, характеру, часу та простору є найбільш оптимальною, оскільки, по-перше, дозволяє якнайповніше розкрити особливості тієї чи іншої форми, та, по-друге, водночас не є «перевантаженою» надлишковими критеріями класифікації, що дає можливість її використовувати як базову, вихідну класифікацію безвідносно від рівня управління, моделі самоврядування, особливостей державного устрою тощо. Таким чином, наведена класифікація форм забезпечення відповідальності органів місцевого самоврядування носить загальний характер та не заперечує подальшу деталізацію форм забезпечення відповідальності.

Відповідальна та активна соціальна позиція суб'єкта місцевого самоврядування виступає як особлива форма діяльності колективу або

особистості та виражається в його мотивах, ціннісних орієнтаціях, очікуваннях, моральних установках, відносинах, вчинках і результатах діяльності. При цьому норми, які регламентують відносини відповідальності суб'єктів місцевого самоврядування, встановлюють обов'язкові вимоги, якими в своїй поведінці повинні керуватися члени територіальної громади та сформовані ними органи. Відхилення від цих норм, зазвичай, обумовлює застосування до порушника певних санкцій. А отже, відповідальність посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад визначається не тільки соціальними і правовими імперативами, але і особистісними якостями суб'єкта – рівнем культури, ступенем розвитку правосвідомості, самодисципліною.

Отже, основною парадигмою дієвості інституту місцевого самоврядування є відповідальність, яка виступає важливим засобом гарантування прав і свобод територіальної громади та створених нею органів, їх захисту від можливих протиправних дій, у тому числі, й з боку держави. При цьому здійснення самоврядування по суті передбачає прояв ініціативи, творчості, самостійних дій з боку кожного учасника муніципального процесу. Успішне вирішення питань місцевого значення може здійснюватися лише в умовах свободи вибору суб'єктами самоврядування оптимальних варіантів рішень. У свою чергу, така свобода неможлива без відповідального ставлення всіх учасників управлінського процесу до самоврядування загалом та їх конкретної відповідальності за наслідки своїх дій зокрема. Таким чином, місцеве самоврядування нерозривно пов'язане з відповідальністю як територіальної громади – первинного суб'єкта, так і сформованих нею органів.

Належне функціонування органів та посадових осіб місцевого самоврядування передбачає існування дієвих форм забезпечення їх відповідальності, адже саме остання дозволяє суб'єктам місцевого самоврядування усвідомлювати значення своїх дій, передбачати їх результати, співвідносити управлінські рішення з їх наслідками, стимулює пошук нового, прогресивного, породжує ініціативу, але в цьому заключається сутність децентралізації.

Децентралізація влади в Україні має базуватись на сутнісній властивості місцевого самоврядування, а саме, що воно є «право та спроможність територіальної громади вирішувати питання місцевого значення під свою відповідальність або відповідальність створених нею органів» [39]. Завданням не лише державного управління, а всього суспільства, є, по-перше, ініціювання саморозвитку місцевих громад та органів самоуправління та самоорганізації населення, підвищення рівня їх діяльної суб'єктності, а по-друге, контролювання процесів, скеровуючи їх у русло відповідності інтересам суспільства. Лише за цих умов суб'єкти зможуть ефективно використовувати комплекс наявних ресурсів на розвиток території, якщо останній буде здійснюватись в напрямку, що узгоджується з інтересами учасників. А тому система управління соціально-економічним

розвитком територій має формуватись як об'єднання можливостей і ресурсів, що належать до двох рівнів влади (державного та місцевого) у тісній взаємодії з інститутами громадянського суспільства та суб'єктами підприємницької діяльності.

Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні передбачає «визначення напрямів, механізмів і строків формування ефективного місцевого самоврядування та територіальної організації влади для створення і підтримки повноцінного життєвого середовища для громадян, надання високоякісних та доступних публічних послуг, становлення інститутів прямого народовладдя, задоволення інтересів громадян в усіх сферах життєдіяльності на відповідній території, узгодження інтересів держави та територіальних громад» [23], а тому першочерговим завданням громади та органів її самоврядування стає забезпечення соціально-економічного розвитку території, що характеризується поступом конкурентоспроможності господарюючих суб'єктів, економічного потенціалу та життєвого рівні громадян, посилення відповідальності органів врядування та контрою інститутів громадянського суспільства.

Діяльність виборчого органу місцевого самоврядування чітко регламентується Законами України «Про місцеве самоврядування в Україні» та «Про статус депутатів місцевих рад». З метою посилення відповідальності виборного місцевого органу перед своїми виборцями, на нашу думку, ст. 78 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні» слід доповнити переліком підстав, за яких громада може порушувати питання про дострокове припинення повноважень ради: 1) якщо сесії ради не проводяться без поважних причин у строки, встановлені цим Законом, або рада не вирішує питань, зарахованих до її відання, або вона приймає рішення, які завдають шкоди громаді чи за своїм змістом не узгоджуються з її очікуваннями та вимогами; 2) якщо політичні сили, які становлять більшість у раді, не виконують своїх передвиборчих обіцянок або проводять діяльність, що суперечить заявленому ними на виборах політичному курсу. За наявності цих підстав громада повинна мати право порушувати питання про дострокове припинення повноважень місцевої ради за рішенням місцевого референдуму. Але сьогодні в Україні відсутній закон про місцеві референдуми, що робить неможливим застосування громадами даної санкції до ПОМС. Очевидно, що з метою уникнення правового вакууму в національному законодавстві держави, подолання дисбалансу між правом громади обирати ПОМС і правом притягувати його до відповідальності необхідно прийняти закон, який би чітко регулював процедуру проведення місцевих референдумів як одну з важливих форм безпосередньої демократії та процедуру виконання прийнятих рішень.

Доцільним є введення такої санкції, як попередження представницького органу територіальною громадою про можливість дострокового припинення його повноважень. Її застосування дасть можливість представницькому органу переглянути, змінити напрями своєї діяльності,

привівши її у відповідність із очікуваннями громади. Отже – ця санкція має більше профілактичний, ніж адміністративний характер. Але в цьому якраз і полягає один з основних принципів відповідальності – не карати, а запобігати порушенням. Процедура застосування цієї санкції повинна регулюватися Законом України «Про місцеве самоврядування в Україні», у якому варто зазначити, що право вносити пропозицію щодо винесення ПОМС попередження про дострокове припинення їх повноважень можуть мати громадяни України, які зареєстровані й постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці і мають право ініціювати референдум та голосувати. Вважаємо, що попередження про дострокове припинення повноважень ради може бути офіційно винесеним, якщо на підтримку цієї пропозиції зібрано не менше десяти відсотків голосів громадян України, які зареєстровані й постійно проживають на території відповідної адміністративно-територіальної одиниці та мають право на участь у референдумі. Важливо, також, передбачити законом норму, згідно з якою рада зобов'язана була б надати виборцям у місячний термін інформацію про заходи, які вживаються з метою усунення порушень, що стали підставою для винесення попередження про дострокове припинення її повноважень.

Відповідальність ПОМС як суб'єктів управлінської і політичної діяльності тісно пов'язана з реалізацією моральної відповідальності. Діяльність ради, крім доцільності та законності, повинна відповідати моральним принципам, мати моральну основу. Вважаємо за доцільне у законі про місцеве самоврядування передбачити для ПОМС можливість саморозпуску. Якщо рада, за певних обставин, не може ефективно працювати, вирішувати покладені на неї завдання, виконувати передбачені законом повноваження, не сприяє захисту прав та інтересів громади, шкодить її розвитку, що викликає громадянське невдоволення, то її повноваження мають бути припинені або через референдум, або через саморозпуск. Право на саморозпуск дало б змогу зберегти депутатам репутацію, а громаді уникнути громіздкої та фінансово затратної процедури, спрямованої на дострокове припинення повноважень ради. При цьому, на відміну від депутатів ради, припинення повноважень якої відбулося референдумом (примусово), а тому вони не можуть брати участь в оголошених дострокових виборах, депутати ради, яка прийняла рішення про саморозпуск, мають право брати участь у дострокових виборах. Депутат місцевої ради несе персональну відповідальність перед виборцями, котрі, як зазначено в законі, можуть у будь-який час його відкликати. Доцільність застосування інституту відкликання по-різному сприймається в сучасному суспільстві. Вважаємо, що для України, яка перебуває в стані транзиту від авторитаризму до демократії, функціонування інституту відкликання на місцевому рівні є доцільним, адже інститут відкликання спонукає депутатів зосередитися на вирішенні конкретних проблем місцевого значення, що дасть можливість покращити життя територіальної громади; на місцевому рівні легше контролювати своїх представників, а відтак, і притягнути їх до відповідальності шляхом

відкликання. На нашу думку, головним завданням інституту відкликання є спонукання представницької влади до ефективної діяльності та зміцнення зв'язку між депутатом місцевої ради і його виборцями. При цьому саме через відкликання відбувається узгодженість між правом громади обирати депутата (*давати мандат довіри на представлення інтересів*) і правом притягувати до відповідальності за неякісне виконання покладеного на нього громадою обов'язку.

Через законодавчі колізії сьогодні виборці позбавлені права відкликати депутатів місцевих рад. По-перше, пунктом 2 ст. 35 закону «Про вибори депутатів місцевих рад» [52] передбачено, що право висування кандидатів у депутати місцевих рад реалізується виборцями через місцеві організації партій або шляхом самовисування, а отже, збори виборців не є суб'єктами висування кандидатів у депутати місцевих рад, відповідно, вони не можуть бути ініціаторами внесення пропозиції про відкликання депутата. По-друге, норма про відкликання не може бути застосована до депутатів, обраних за виборчими списками кандидатів у депутати від місцевих організацій політичних партій, оскільки вони не виступають учасниками виборчого процесу. Крім того, при закритих списках виборці не знають, за кого вони голосують, відповідно, у майбутньому вони не будуть знати, до кого звертатися по допомогу і чию роботу як депутата їм потрібно оцінювати. По-третє, суперечливим є зміст ст. 37 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» щодо підстав для відкликання депутата виборцями. Підставою для відкликання виборцями обраного ними депутата може бути порушення депутатом Конституції і законів України, що встановлено судом. Як зазначалося вище, громада не може компетентно визначити чи було здійснено правопорушення, а відтак, і самостійно застосувати санкцію. Ще однією підставою для відкликання є невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам його передвиборчої програми. Натомість, діюче виборче законодавство не згадує норму про подання і реєстрацію кандидатами передвиборчої програми, чим нівелюється політична відповідальність, як складова системи реалізації волі народу .

Для її застосування, перш за все, потрібно на законодавчому рівні визнати та закріпити відповідальність ПОМС перед територіальними громадами як політичну, визначити підстави її настання та санкції тобто, політична відповідальність повинна полягати в якісному управлінні власністю громади, наданні якісних управлінських і соціальних послуг, виконання взятих на себе передвиборчих зобов'язань, відстоюванні інтересів громади перед державою, у разі невиконання яких для представницьких органів місцевого самоврядування настають негативні наслідки.

Актуальним є внесення змін до виборчого законодавства, які зобов'язали б партії відкрити партійні виборчі списки і, відповідно, дати виборцеві можливість голосувати не тільки за партію, а й за її окремих представників у виборчому списку, тобто брати безпосередню участь у формуванні представництва партії у відповідній раді. Відтак депутати, обрані

за різними виборчими системами, були б однаково відповідальними перед виборцями, а виборці мали б змогу їх відкликати на основі визначених законом підстав. Пунктом 2 ст. 10 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» встановлено підставу для відкликання – втрата довіри. Поняття "втрата довіри" критикується теоретиками і практиками як таке, що не має однозначного трактування, а тому повинно бути усунуте із закону. Однак при відкликанні депутата виборцями мова йде саме про позбавлення довіри депутата виборцями, а тому його присутність у законодавстві є виправданою. А уточнити цей термін можна у законі хоча б так: втрата довіри – означає невдоволення виборців діяльністю виборної особи і може бути підставою для оголошення процедури відкликання цієї особи з посади. Термін «втрата довіри» є узагальненим поняттям фактичних підстав, що ведуть до застосування санкції – відкликання. Визначення цих підстав у повному обсязі є вкрай важким завданням, тому що практично неможливо наперед передбачити всі варіанти порушень депутатської діяльності, оскільки вона має широкий діапазон застосування: від управлінського до політичного. Пропонуємо законодавчо закріпити такі підстави для відкликання депутата виборцями: 1) невиконання депутатом депутатських обов'язків, передбачених ст. 10, 12, 16, 17, та недотримання правил депутатської етики, передбачених ст. 8 Закону України «Про статус депутатів місцевих рад» [66]; 2) невідповідність практичної діяльності депутата основним принципам і положенням його передвиборчої програми; 3) набрання законної сили обвинувальним вироком суду, за яким депутата засуджено до покарання, не пов'язаного з позбавленням волі; 4) пропуск депутатом більше половини пленарних засідань рад або засідань постійної комісії; 5) дії депутата, що суперечать загальновизнаним принципам моралі. Зазначимо, що запропоновані підстави не потребують підтвердження судового чи іншого органів, що унеможливлює залежність дій виборців відповідного виборчого округу від волі інших суб'єктів. Громада на свій розсуд вирішує, чи може депутат бути і надалі її представником, якщо він не виконує своїх обов'язків, є нечесним по відношенню до громади щодо виконання передвиборчих обіцянок, здійснив аморальний проступок чи правопорушення, яке громада оцінює з точки зору моралі.

У зв'язку з цим необхідно внести зміни у виборче законодавство України та Закону України «Про статус депутатів місцевих рад», які встановлювали б реальну процедуру відкликання депутата місцевої ради.

Варто також удосконалити норму про підвищення кваліфікації депутатів місцевих рад, зробивши її обов'язковою для виконання, тому що депутат місцевої ради у своїй роботі повинен демонструвати високу професійність при прийнятті важливих для громади рішень.

Здійснення таких заходів сприятимуть посиленню відповідальності ПОМС перед територіальними громадами, піднесенню і зміцненню престижу представ-ницького органу та підвищенню рівня довіри до нього територіальних громад.

Сутність відповідальності ПОМС може бути розкрита через характерні й загальні ознаки. Характерними ознаками відповідальності органів місцевого самоврядування є: формальна визначеність правовими нормами та обов'язковість для органів місцевого самоврядування; реалізація як через державний, так і громадський вплив. Загальними ознаками є: соціальний характер; зумовленість відповідальності призначенням її суб'єкта; публічно-правовий порядок прийняття рішення; наявність ризику в управлінській діяльності, яка може зумовити відповідальність.

Визначено, що структура відповідальності органів місцевого самоврядування може бути внутрішньою та видовою. Внутрішня включає суб'єкта відповідальності, суб'єкта, наділеного правом уживати заходи впливу, та підставу відповідальності. Видова структура включає сукупність видів відповідальності органів місцевого самоврядування, підставою класифікації яких є: зміст соціальних норм, які порушуються; суб'єкт, наділений правом вирішувати питання відповідальності; вид повноважень органів місцевого самоврядування; статус суб'єкта відповідальності; наслідки застосування відповідальності.

Напрямами удосконалення організаційно-правових засад відповідальності слід визначити удосконалення законодавчого та підзаконного регулювання. У напрямі законодавчого регулювання доцільним є прийняття нових законодавчих актів:

- «Про засади відповідальності органів місцевого самоврядування в Україні», предметом регулювання якого мають стати питання: 1) розмежування відповідальності за реалізацію функцій держави та реалізацію власних повноважень; 2) визначення підстав та порядку відповідальності районних та обласних рад; 3) уточнення процесуальних норм, що регулюють відповідальність органів місцевого самоврядування; 4) обмеження розсуду в діяльності суб'єктів, наділених правом вирішувати питання відповідальності органів місцевого самоврядування шляхом чіткого закріплення їхніх прав і обов'язків під час реалізації цього повноваження;

- «Про місцевий референдум», який детально має врегулювати порядок проведення місцевого референдуму з питання дострокового припинення повноважень сільських, селищних, міських, районних у містах рад з метою мінімізації можливого адміністративного впливу на суб'єктів цього процесу, а також створення організаційного механізму для втілення результатів місцевого референдуму.

Удосконалення підзаконного правового регулювання слід здійснити шляхом виокремлення в проекті Типового статуту територіальної громади окремого розділу «Відповідальність органів місцевого самоврядування», у якому має бути визначено: поняття відповідальності органів місцевого самоврядування та принципи, на яких вона ґрунтується; форми інформування жителів територіальної громади про діяльність органів місцевого самоврядування; форми контролю за діяльністю органів місцевого самоврядування; статусні можливості уповноваженого із захисту прав територіальної

громади; організаційні заходи, спрямовані на підвищення ролі територіальної громади у вирішенні питань відповідальності утворених нею органів.

Доцільно в регіоні вживати більш дієвих заходів щодо системного залучення населення до самоорганізації та самоврядування. Оскільки більшість населення регіону не встигає осмислити нові закони та нормативно-правові акти, то потрібно надати в цьому допомогу передусім громадським об'єднанням. А також, залучати громадськість до практики функціонування самоврядних інституцій під час підготовки цільових програм розвитку місцевих громад та статутів територіальних громад, що сприятиме участі громадян у житті регіону з опорою на власні резерви та ініціативи та в процесі вдосконалення правового регулювання процедур відповідальності органів місцевого самоврядування. Це, в свою чергу, дасть можливість територіальним громадам, реалізуючи право на місцеве самоврядування, здійснювати велике коло функцій технологічного характеру, що сприятиме ефективнішому вирішенню питань місцевого значення, які постають перед жителями певних територій регіонального рівня.

5.5. Європейські стандарти надання адміністративних послуг

Визначення України як соціальної держави з акцентом на те, що людина, її життя і здоров'я, честь і гідність, недоторканність і безпека визнаються найвищою соціальною цінністю, а утвердження і забезпечення прав і свобод людини є головним обов'язком держави, спонукає до вжиття активних заходів для економічного, соціального, правового, організаційного забезпечення задекларованих цінностей.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС передбачає сприйняття правових стандартів, серед яких важливе місце посідають стандарти адміністративного права. З урахуванням задекларованого Україною наміру наблизитися до євростандартів, у тому числі у сфері державного управління, великого значення набуває наукове осмислення та впорядкування системи публічних послуг, важливою частиною яких є адміністративні послуги.

Переосмислення ролі держави з точки зору впровадження «клієнталістської моделі» публічного управління вимагає масового залучення до сфери публічного управління механізмів та технологій функціонування ринку. Орієнтацією для діяльності органів публічного управління сьогодні є й концепція керування за результатами.

Так Т. Покотило, Х. Хачатурян та інші дослідники відзначають значну роль виданого у 1987 році програмного документа Організації економічного співробітництва та розвитку (ОЕСР) «Адміністрування як надання послуг, громадськість як клієнт», який акцентував увагу на тому, що організація публічного сектора має існувати для того, щоб надавати послуги клієнтам (споживачам, замовникам, користувачам тощо). У цьому документі визначено

принципи надання публічних послуг: відкритість − клієнти мають знати, як здійснюється державне управління, які чинники обмежують діяльність державних службовців, хто і за що несе відповідальність і як можна виправити ситуацію у випадку неправильних дій; залучення клієнтів − відносини з клієнтами формуються на підґрунті того, що клієнти сприймаються як активні учасники пропозицій та дій органів державної влади; задоволення потреб клієнтів − послуги надаються у відповідь на конкретні запити людей; доступність – клієнти повинні мати легкий доступ до органів влади в зручний час та до інформації в зручній формі [50; 81].

Нормативне оформлення клієнталістської моделі публічного управління здійснювалося в країнах Європи в основному на початку 1990 років (Бельгія, Хартія споживачів державних послуг; Великобританія, Хартія прав громадян; Іспанія, Нагляд за дотриманням якості; Португалія, Хартія дотримання якості при наданні державних послуг; Франція, Хартія державних послуг). Питанню надання адміністративних послуг в країнах ЄС надають величезної ваги. Воно регулюється Договором про функціонування ЄС, Протоколом «Про послуги загального інтересу» та іншими нормативно-правовими актами. Як наголошує Я. Михайлюк [40], в більшості держав-членів ЄС регулювання надання адміністративних послуг здійснюється на підставі законів або кодифікованих нормативно-правових актів, які поширюють свою дію на весь спектр адміністративно-процедурних відносин, у тому числі на сферу адміністративних послуг. Значні повноваження щодо деталізації порядку надання адміністративних послуг на локальному рівні мають органи місцевого самоврядування. Спільна політика держав – членів Європейського Союзу щодо розбудови єдиного ринку послуг визначена у положеннях «Білої книги про послуги, що становлять загальний інтерес» (2004 р.).

Позитивні приклади надання публічних послуг можна знайти у багатьох країнах ЄС. Так, у ФРН вже у 1990-х роках набули популярності «універсами послуг», які дають широкий спектр послуг, детальну інформацію про них, забезпечують короткий час надання послуги та дружелюбність працівників. У Великобританії опубліковано Білу книгу «Модернізація уряду» (1999 р.), у якій зазначено п’ять пріоритети діяльності, серед них – підвищення ефективності державних послуг, поліпшення їх якості, використанні інформаційних технологій. У Франції встановлено зобов’язання державних службовців щодо громадян (2000 р.), проведено процедуру спрощення отримання послуг, створено служби надання консультацій громадянам тощо.

Водночас, слід зауважити, що й досі, спостерігаються значні відмінності у питанні правового регулювання надання адміністративних послуг у державах – членах ЄС, наприклад – різний ступінь розвитку нормативного та інституційного забезпечення, різний розподіл повноважень щодо надання адміністративних послуг між органами державної влади та місцевого самоврядування тощо.

На наш погляд, актуальність проблематики правового регулювання посилюється у зв'язку з процесом децентралізації влади, що відбувається в багатьох державах. На думку вчених Центру політико-правових реформ, децентралізація повноважень з надання адміністративних послуг має розглядатися як стратегічний напрям реформування держави та покращення якості послуг [1, с. 39-44] Зокрема, очевидні переваги вже отримали мешканці багатьох міст України, в яких відкрито центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП), у яких громадяни і суб'єкти господарювання мають можливість у зручний спосіб в одному місці отримати значну кількість необхідних їм адміністративних послуг. На їх думку, навіть у середньостроковій перспективі можна виокремити низку позитивів від децентралізації базових адміністративних послуг порівняно з централізованою і відомчо-розпорошеною моделлю (умови для гарантування кращої якості послуг; ефективність та економічність.

Проблематика надання публічних послуг є досить популярною серед українських вчених і практиків. У галузі науки державного управління різні види публічних послуг досліджували Т. Буренко, О. Васильєва, В. Долечек, В. Латишева, Т. Маматова, О. Поляк, В. Полтавець, Л. Приймак, Д. Сухінін, Ю. Шаров та ін.

Соціальні та публічні послуги вивчались у галузі економічних та соціологічних наук. Адміністративно-правові аспекти надання публічних послуг досліджують Є. Легеза, І. Ковбас, Я. Михайлюк, Г. Писаренко, Ю. Іващенко, К. Фуглевич. Вивченню адміністративних послуг було присвячено праці С. Дембіцької, І. Драгана, І. Дроздової, Г. Писаренко, О. Сосновик, послуг органів внутрішніх справ – І. Кріцак, дозвільних послуг – В. Сіверин.

Водночас, можна зробити висновок, що неузгоджене введення в практичну діяльність органів державного управління України численних визначень понять сфери адміністративних послуг («публічні», «державні», «муніципальні», «адміністративні», «управлінські» послуги, «послуги загального інтересу», «послуги загального економічного інтересу» тощо) пояснюється недостатньою охопленістю досліджуваної тематики науковими розробками, особливо в галузі науки державного управління.

Як наголошує Х. Хачатурян, сутність управлінських інновацій полягає в тому, що громадяни з пасивних платників податків перетворюються в активних клієнтів – споживачів послуг державного управління, відповідно державна служба стає прозорою і підконтрольною громадянам, а відносини між нею та громадянином мають ринково-клієнтарний характер, що підриває основи бюрократії. «Маркетизація» взаємин громадянина з апаратом управління сприяє підвищенню ефективності роботи чиновників. В умовах нової системи державного управління чиновник бореться за клієнта, оскільки послугу можуть надати різні державні організації та громадські структури. Щоправда, при цьому знизився соціальний статус державного службовця з породженням відповідних кадрових проблем, проте ця проблема

розв’язується спеціальними заходами з розвитку людського потенціалу державного управління [81]

Суттєвою, на нашу думку, з точки зору розуміння суті процесу реформування публічного управління стала присвячена проблематиці регулювання адміністративної процедури та надання адміністративних послуг в Україні публікація Центру політико-правових реформ 2003 року [1]. Відзначено різноманітність класифікацій адміністративних послуг. Наголошено на наявності недоліків існуючої на той час практики надання адміністративних послуг. Зокрема, відзначено наявність фізичних перешкод для звернення громадян (територіальна розпорошеність адміністративних органів, обмежені дні та години прийому громадян, непродуманість системи оплати послуг, недостатність інформації щодо механізму отримання послуги тощо). Як серйозна оцінена проблема суперечливості правового регулювання, особливо на локальному рівні.

Авторами дослідження запропоновано власне бачення шляхів впровадження доктрини адміністративних послуг в Україні: припинення практики надання органами виконавчої влади платних послуг господарського характеру; удосконалення нормативного регулювання надання адмінпослуг; сприяння проведенню локальних реформ у сфері надання адмінпослуг, зокрема, впровадженню «єдиних офісів», «універсамів послуг» тощо з тим, щоб зробити спілкування приватної особи з адміністративними органами якомога зручнішим для особи.

У запропонованому авторами проекті Концепції «Адміністративні послуги – нова якість держави» дано визначення основним видам послуг: публічні послуги – всі послуги, що надаються публічним (державним та самоврядним) сектором або іншими суб’єктами за рахунок публічних коштів; державні послуги – це послуги, що надаються органами державної влади (насамперед виконавчої) і державними підприємствами, установами, організаціями, а також недержавними організаціями в порядку виконання делегованих повноважень; муніципальні (комунальні) послуги – послуги, що надаються органами місцевого самоврядування, комунальними підприємствами, установами та організаціями [1, с. 169]. На нашу думку, варто відзначити й зростаючу можливість для недержавних організацій надавати адмінпослуги на виконання делегованих повноважень.

Адміністративні послуги визначено як публічні послуги, що надаються органам виконавчої влади та органам місцевого самоврядування (адміністративні органи) і надання яких пов’язане з реалізацією владних повноважень.

Новий етап удосконалення системи надання адміністративних послуг пов’язаний з прийняттям Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р «Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади» [67]. У Концепції поняття «адміністративна послуга трактується як результат здійснення владних повноважень уповноваженим суб'єктом, що відповідно до закону

забезпечує юридичне оформлення умов реалізації фізичними та юридичними особами прав, свобод і законних інтересів за їх заявою (видача дозволів (ліцензій), сертифікатів, посвідчень, проведення реєстрації тощо).

Важливим, з нашої точки зору, було виділення основних принципів, з дотриманням яких повинен здійснюватися розвиток системи надання адміністра-тивних послуг: доступність послуг для всіх фізичних та юридичних осіб; дотримання стандартів надання послуг; відповідність розміру плати за послуги економічно обґрунтованим витратам, пов'язаним з їх наданням; відкритість.

Наголошувалося, що для забезпечення розвитку системи надання адміністративних послуг необхідно розв'язати такі проблеми :

- наявність не передбачених законами видів адміністративних послуг; поділ адміністративної послуги на кілька платних послуг;
- перекладення обов'язків адміністративних органів із збирання довідок або погодження документів на фізичних та юридичних осіб;
- вимагання від фізичних та юридичних осіб документів, не визначених законодавством або у не передбаченій законодавством формі;
- необґрунтоване справляння плати або необґрунтовано великі розміри плати за надання окремих видів адміністративних послуг;
- встановлення в адміністративному органі графіка приймання громадян у незручний для них час;
- необґрунтовано тривалий строк надання окремих послуг;
- обмеженість доступу до інформації, необхідної для отримання адміністративних послуг;
- неналежне законодавче регулювання процедурних питань надання послуг;
- фактичне зобов'язування фізичних та юридичних осіб отримувати супутні платні послуги;
- віднесення до повноважень одного органу здійснення контролю і надання відповідних послуг;
- відсутність стандартів надання послуг;
- ставлення до фізичних та юридичних осіб як до прохачів, орієнтація не на задоволення потреб особи, а на формальне дотримання процедури.

Послідовно у наступні роки було затверджено наказом Мінекономіки України Методичні рекомендації щодо розроблення стандартів надання якісних адміністративних послуг (2007) та прийнято кілька постанов і розпоряджень Кабінету Міністрів України, спрямованих на удосконалення системи надання адміністративних послуг («Про заходи щодо упорядкування адміністративних послуг», «Про затвердження плану заходів щодо реформування системи надання адміністративних послуг» тощо. Галузеві стандарти надання адміністративних послуг затверджено Міністерством юстиції, Пенсійним фондом, Фондом державного майна та іншими інституціями.

Відповідно до Розпорядження Кабінету Міністрів України від 25 лютого 2009 р. № 251 -р «Про заходи щодо упорядкування надання державних платних послуг» Головне управління державної служби України було визначено держателем Реєстру адміністративних послуг, що є частиною Реєстру державних функцій (електронна база даних функцій, які виконуються публічною адміністрацією, що містить інформацію про: нормативно-правовий акт, яким затверджена та чи інша функція; орган, за яким закріплено виконання функції; тип функції (нормативно-правове регулювання, контроль та нагляд, управління майном, державна послуга, в тому числі її платність чи безоплатність); сферу функції (інтелектуальна власність, податки тощо), а Центр адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу - його технічним адміністратором.

Нормативною базою для формування Реєстру є затверджена Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р Концепція розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади.

Реєстр адміністративних послуг є невід'ємною частиною Реєстру державних функцій, сформованого Центром адаптації державної служби до стандартів Європейського Союзу відповідно до розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 серпня 2007 р. № 657-р «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» на період до 2010 року згідно з результатами комплексного горизонтального функціонального обстеження 61 центрального органу виконавчої влади.

Рекомендації ОЕСР та напрацювання вітчизняних вчених і практиків імплементовані в Закон України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року № 5203-VI, який визначає правові засади реалізації прав, свобод і законних інтересів фізичних та юридичних осіб у сфері надання адміністративних послуг [51]. У цьому Законі (ст.1) вузлові терміни вживаються в такому значенні:

1) адміністративна послуга – результат здійснення владних повноважень суб'єктом надання адміністративних послуг за заявою фізичної або юридичної особи, спрямований на набуття, зміну чи припинення прав та/або обов'язків такої особи відповідно до закону;

2) суб'єкт звернення – фізична особа, юридична особа, яка звертається за отриманням адміністративних послуг;

3) суб'єкт надання адміністративної послуги - орган виконавчої влади, інший державний орган, орган влади Автономної Республіки Крим, орган місцевого самоврядування, їх посадові особи, державний реєстратор, суб'єкт державної реєстрації, уповноважені відповідно до закону надавати адміністративні послуги.

До адміністративних послуг також прирівнюється надання органом виконавчої влади, іншим державним органом, органом влади Автономної Республіки Крим, органом місцевого самоврядування, їх посадовими особами,

державним реєстратором, суб'єктом державної реєстрації витягів та виписок із реєстрів, довідок, копій, дублікатів документів та інші передбачені законом дії, у результаті яких суб'єкту звернення, а також об'єкту, що перебуває в його власності, володінні чи користуванні, надається або підтверджується певний юридичний статус та/або факт.

Як наголошує Т. Буренко, адміністративна послуга є особливим видом державної послуги, яка ініціюється, виробляється та надається в середовищі органів державної влади і має монопольний характер. Категорія «адміністративна послуга» також вказує і на виконання цими органами регулюючої функції адміністративними методами – інструментами прямого впливу. Більшість таких послуг надається отримувачам переважно для задоволення в подальшому їхніх економічних інтересів. У такий спосіб держава регулює економічні взаємовідносини в суспільстві, віддаючи перевагу у вигляді надання певних нормативних документів тим учасникам ринку, які погоджуються виконувати спеціальні вимоги (ліцензії) або забезпечують відповідність вироблених товарів чи послуг певним умовам (сертифікати) тощо. Адміністративні послуги органів державної влади відрізняються від послуг у господарській системі. Вони не мають на меті отримання прибутку, а користування адміністративними послугами відбувається не в момент отримання індивідуального нормативного акта, а в момент реалізації прав або законних інтересів отримувачів послуг [7, с. 10-11].

Так Т. Буренко [4] та Є. Легеза [34] виділяють на ґрунті досліджених джерел основні періоди процесу формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні: I період (1998–2006 рр.) – виникнення та запровадження в практичну діяльність органів державної влади концепції надання послуг громадянам; II період (2006–2008 рр.) – затвердження Кабінетом Міністрів України Концепції розвитку адміністративних послуг та їх впоряд-кування; III період (2008 р. – до сьогодні – (2011 р. Т. Буренко; 2017 р. Є. Легеза) – спрямування Кабінетом Міністрів України коштів від надання адміністративних послуг до Державного бюджету України та зменшення кількості таких послуг. Очевидно, що з прийняттям Закону України «Про адміністративні послуги» від 6 вересня 2012 року розпочався IV період, а із затвердженням Указом Президента України від 12 січня 2015 року Стратегії розвитку України «Україна-2020» - V період.

Окремо варто зупинитися на проблемі стандартизації адміністративних послуг. Новий тлумачний словник української мови слово «стандарт» трактує як норму, єдину типову форму організації, проведення, здійснення чого-небудь; шаблон, трафарет, штамп. На наш погляд, таке розуміння цього поняття робить його вузьким для позначення міри оцінювання та зразку адміністративної послуги, адже мова йде про процес, результат та можливість удосконалення.

При цьому до компонентів якості в європейських країнах зараховують: своєчасність надання послуги; обсяг послуги; доступність і зручність послуги (включаючи рівноправність доступу); наявність або безперебійність послуги;

точність надання послуги; безпека послуги; належність або відповідність послуги.

У Законі України «Про стандартизацію» (2001 р.) під стандартом розуміється документ, що встановлює правила, інструкції або характеристики, які стосуються діяльності чи її результатів, включаючи продукцію, процеси або послуги.

Проблематика оцінювання якості надання адміністративних послуг була і залишається актуальною з точки зору забезпечення ефективного задоволення потреб клієнтів та зростання іміджу органів влади. Даній проблематиці присвячено дослідження А. Вишневського, І. Драгана, А. Дубенка, А. Кірмача, В. Сороко, О. Рогожина, В. Тимощука, Ю. Шарова та ін. Загальні підходи щодо підвищення якості надання послуг шляхом запровадження системи управління якістю відповідно до стандарту ISO серії 9000 досліджували С. Ганоцька, П. Калита, М. Лахижа, Т. Маматова, О. Момот, Л. Прудиус, Н. Тарнавська та ін.

Стратегією реформування системи державної служби в Україні (2000 р.) передбачено регулярне вивчення думки громадськості щодо якості та ефективності роботи органів державної влади і відповідно – запровадження принципово нового типу взаємовідносин між громадянами і державними службовцями, в основі яких були б пріоритет прав і свобод людини, повага до особистості, висока культура спілкування та розробку критеріїв оцінки надання державних послуг фізичним і юридичним особам.

У Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади (2006 р.) та методичних рекомендаціях з розроблення стандартів надання адміністративних послуг визначено такі стандарти: результативності, своєчасності, доступності, зручності, відкритості, поваги до особи, професійності. Того ж року прийнято Державну програму стандартизації на 2006-2010 роки, якою передбачено системні інституційні, організаційні та фінансово-економічні заходи.

Важливим є також зниження рівня адміністративних бар’єрів. На наш погляд, повчальним є досвід Республіки Казахстан, де проблема забезпечення зниження адміністративних бар’єрів виділена як окрема, підтримується владою та стала предметом дослідження вчених [31] Проведений аналіз дозволяє стверджувати, що проблематика зниження адміністративних бар’єрів має усвідомлюватися як важлива складова спільної діяльності органів влади та громадськості, спрямованої на створення сервісної держави, а також стати предметом спеціальних досліджень. Запропонована казахстанськими вченими методика оцінювання адміністративних бар’єрів може бути застосована як для проведення комплексних досліджень, так і для виявлення проблемних моментів при наданні послуг населенню у діяльності окремих органів влади. Важливо, що таке дослідження може бути проведене і силами їх працівників.

Основними причинами наявності адміністративних бар’єрів є нечіткість норм законодавства, неналежне фінансове та матеріальне

забезпечення діяльності органів влади та їх працівників, непрофесіоналізм працівників, бюрократизація, неналежна перевірка та відсутність контролю, формалізм, недодержання вимог політичної нейтральності тощо.

У період початку 2000-х років в Україні значна увага зверталася на можливість впровадження системи управління якістю в органах влади. З метою підвищення результативності та ефективності діяльності органів виконавчої влади Кабінетом Міністрів України було прийнято Постанову від 11 травня 2006 року № 614 «Про затвердження Програми запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади». Відповідні програми було затверджено на обласному рівні. Значна методична та організаційна робота була проведена Держспоживстандартом України та Головдерж-службою України [41] МОТР Суттєво зріс інтерес до досвіду впровадження системи, що стимулювало наукові напрацювання. Зокрема, досвід впровадження системи у міськвиконкомі висвітлено в публікаціях С. Попова та В. Полтавець.

Вивчення зарубіжної практики свідчить про значний нагромаджений досвід, який можна і потрібно використовувати в Україні. У 2008 році нами було опубліковано монографію з аналізом зарубіжного досвіду, переважно польського [33], кілька статей та методичних матеріалів [26], зроблено висновки про необхідність враховувати специфіку органів влади та необхідність комплексного підходу (забезпечувати якісне керівництво, підготовку та стимулювання працівників, якісне сучасне обладнання тощо), вироблення ясних критеріїв оцінки роботи органів влади.

Для унормування оцінки якості надання адміністративних послуг в Україні запроваджено стандарт серії ISO 9000, який враховує вимоги клієнтів щодо якісного і вчасного задоволення їх потреб, що характеризує будь-яку демокра-тичну, правову, соціально орієнтовану державу. Основними принципами управ-ління якістю є: орієнтація на замовника; лідерство; залучення працівників; процесний підхід; системний підхід до управління; постійне поліпшення; прийняття рішень на підставі фактів; взаємовигідні відносини з постачальниками [68]. Оцінка процесів надання адміністративних послуг проводиться відповідно до стандартів ISO 9000-2001 і передбачає відповіді запитання стосовно кожного оцінюваного процесу, а саме: а) чи ідентифіковано і належним чином визначено процес? б) чи розподілено відповідальність? в) чи впроваджено та актуалізовано методики? г) чи процес ефективний для досягнення необхідних результатів? Сукупність відповідей на ці запитання може визначити результат оцінювання [13, с. 42].

Водночас, і громадська думка, і науковці стверджують про необхід-ність поглиблення роботи щодо удосконалення надання публічних послуг.

У Записці Національного інституту стратегічних досліджень (2017 року) розглянуто поточний стан та результати реформування системи надання адміністративних послуг в Україні [82]. Окреслено основні проблемні питання у цій сфері. Сформульовано пропозиції щодо завдань дальшого реформування системи надання адміністративних послуг.

Відзначено, що з часу затвердження концептуальних засад державної політики у сфері надання адміністративних послуг, було здійснено низку важливих кроків у напрямі реалізації ключових принципів та завдань розвитку цієї сфери. В Україні створено та функціонують 682 центри надання адміністративних послуг (далі – ЦНАП). Найбільша кількість центрів (464) утворено районними державними адміністраціями, найменша (28) – органами місцевого самовряду-вання об'єднаних територіальних громад. Виділено напрями удосконалення надання адміністративних послуг: запровадження інформаційних технологій у роботі ЦНАП; якість надання послуг ЦНАП (проведення постійного моніторингу та контролю за роботою ЦНАП, забезпечення зворотнього зв'язку із громадянами, які є споживачами адміністративних послуг; розробка та впровадження стандартів надання адміністративних послуг); проблеми взаємовідносин органів місцевого самоврядування та центральних органів виконавчої влади. На думку авторів Записки, Подальший розвиток відомчих мереж сервісних центрів дискредитує ключову ідею реформи системи надання адміністративних послуг – принцип «єдиного вікна». Зважаючи на це, пріоритетом бюджетного фінансування у 2018-2020 рр. має стати розширення мережі ЦНАП, а відомчі сервісні центри мають бути інтегровані до існуючої мережі ЦНАП, що дозволить підвищити рівень доступності адміністративних послуг для мешканців громад.

У дисертаційному дослідженні Є. Легези [34] обґрунтовано необхідність затвердження Концепції публічних послуг в Україні та запропоновано її проект. Запропоновано визначення публічних послуг як урегульованої публічно-правовими нормами діяльність органів публічної адміністрації щодо задоволення публічного інтересу з розгляду заяви фізичної або юридичної особи про видачу адміністративного акта (*рішення, дозвіл, ліцензія, сертифікат, акт, посвідчення тощо*), спрямовану на забезпечення її прав і законних інтересів та/або на виконання особою визначених законом обов'язків шляхом фінансування за рахунок публічних коштів; обґрунтовано доцільність системного розгляду послуг із виокремленням у системі публічних послуг елементів, що являють собою безпосередні види публічних послуг (адміністративні, муніципальні, соціальні, державні, житлово-комунальні тощо), зв'язків між ними (вертикальні – між різними видами публічних послуг; горизонтальні – в межах одного виду публічної послуги) та суб'єктів, які здійснюють надання публічних послуг.

Є. Легеза запропонував варіанти класифікаційного поділу публічних послуг із використанням різноманітних критеріїв: за процедурою, за суб'єктом-споживачем, за результатом видачі адміністративного акта, за характером питань, за розв'язанням яких звертаються особи до суб'єктів публічної адміністрації, за змістом та обсягом процедурних дій, за юридичними наслідками, за критерієм платності, за критерієм обов'язковості, за доступністю, за суб'єктом надання публічних послуг, за терміном надання, за правовою основою регламентації, за джерелом фінансування [34].

З’ясовано, що євроінтеграційні пріоритети державотворчих процесів в Україні, адаптація законодавства України до права Європейського Союзу визначають потребу ґрунтовного розкриття європейських правових стандартів надання публічних послуг та імплементації їх у вітчизняну нормотворчість та правозастосування. Обґрунтовано доцільність імплементації правових стандартів стосовно уніфікації процедури надання публічних послуг, монополізації надання публічних послуг лише суб’єктами спеціальної компетентності, адміністративної та судової моделі оскарження рішень, дій (бездіяльності) суб’єктів публічної адміністрації щодо публічних послуг.

У цьому та інших дослідженнях українських вчених пропонується внесення змін та доповнень до положень чинного законодавства, зокрема, Законів України «Про звернення громадян», «Про електронний цифровий підпис», «Про місцеве самоврядування в Україні», Кодексу адміністративного судочинства України, Кодексу України про адміністративні правопорушення тощо та активізація підзаконної нормотворчості.

Л. Прудиус [68; 69] вказує на прогалини у правовому регулюванні адміністративних послуг органів виконавчої влади та суперечливість практики їх упорядкування. Наголошується на важливості вдосконалення оцінки якості цих послуг як необхідної складової діяльності держави із забезпечення прав, свобод і законних інтересів громадян. Відзначено необхідність удосконалення управління якістю професійного навчання держаних службовців в Україні.

Додаткової уваги потребує удосконалення законодавства щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні. Аналіз цієї проблеми провела С. Клімова [20], яка пропонує необхідністю максимально децентралізувати надання адміністративних послуг, уточнивши повноваження органів місцевого самоврядування щодо надання адміністративних послуг (внести зміни до Закону про місцеве самоврядування, змінивши делеговані повноваження на самоврядні повноваження); запровадивши прогресивну систему фінансування ЦНАПів (надати можливість органам місцевого самоврядування самостійно визначати відсоток плати за надання інших адміністративних послуг); актами Кабінету Міністрів України забезпечити реалізацію політики децентралізації повноважень і утворення інтегрованих офісів (ЦНАП); забезпечити поширення дистанційного надання адміністративних послуг за допомогою інформаційно-комунікаційних технологій; запровадити електронний документообіг між ЦНАП та суб’єктами надання адміністративних послуг.

Я. Михайлюк [40] пропонує за результатами порівняльно-правового дослідження запровадження в Україні інституту Уповноваженого Верховної Ради України з питань надання адміністративних послуг, що сприятиме підвищенню ефективності оскарження в разі порушення прав, свобод і законних інтересів громадян суб ‘єктами надання адміністративних послуг та обґрунтовує необхідність закріплення специфіки правового регулювання адміністративних процедур, пов’язаних з наданням адміністративних послуг,

в окремому розділі Адміністративно-процедурного кодексу України як загального кодифікованого нормативно-правового акта щодо регулювання адміністративно- процедурних правовідносин.

Необхідно також внести зміни у веденні Єдиного державного порталу адміністративних послуг, зокрема, щодо забезпечення надання транскордонних адміністративних послуг для іноземців, удосконалення критеріїв пошуку необхідних послуг, створення сервісу захисту прав споживачів адміністративних послуг тощо.

Потребує вдосконалення інформування громадян з приводу переліку необхідних документів, кількості примірників, порядку їх засвідчення, оплати послуг тощо

Є необхідність вдосконалення роботи Єдиного державного порталу адміністративних послуг, створення мобільних центрів надання адміністративних послуг, посилити кадровий склад таких центрів.

Пропонується також впровадження посади омбудсмана у сфері надання адміністративних послуг та прийняття відповідного Закону України «Про Уповноваженого Верховної Ради України з питань надання адміністративних послуг».

Більшість дослідників позитивно оцінюють роботу ЦНАпів та пов’язують удосконалення надання адміністративних послуг з розширенням їх мережі та зростанням ефективності діяльності [2; 78].

Мова має йти про формування нового державного механізму, який повинен забезпечити можливість якісного врядування. Доцільно сконцентрувати зусилля на усуненні причин та умов, що сприяють порушенню законності діяльності публічної адміністрації. Вкрай важливим є належне кадрове забезпечення органів влади, що передбачає зростання мотивації до якісної праці, а відтак – проведення якісного відбору та підвищення професійних і моральних вимог.

Необхідним є проведення значної роботи по скороченню дозвільних функцій держави, упорядкуванню системи надання адміністративних послуг, встановлення стандартів послуг, впровадження нових форм та методів роботи, пов’язаних, насамперед, з можливостями інформаційних технологій тощо.

5.6. Адаптація зарубіжного досвіду публічної служби до українських реалій

Входження України до світового співтовариства, перехід від індустріальної до постіндустріальної та інформаційної суспільної формації передбачають урахування основних векторів розвитку сучасних держав, впровадження нових інституційних форм та інноваційних технологій, необхідних для реалізації актуальних завдань.

Особливість посткомуністичних трансформацій полягає в тому, що вони відбуваються у період глобалізації, яку неможливо однозначно,

позитивно чи негативно, оцінити. Інтеграція політичних, правових, економічних та культурних систем зумовлює нові виклики, пов'язані із необхідністю розробки механізмів входження до глобалізованого простору. Актуалізується проблема запозичення кращих зразків зарубіжної практики державотворення, що вимагає відповідних методологій.

Сучасний етап розвитку України потребує системного вирішення задекларованих у Конституції завдань розбудови суверенної і незалежної, демократичної, соціальної, правової держави. Цементуючою основою цих перетворень є демократія. Стратегічний курс України на європейську інтеграцію вимагає нової філософії організації влади, створення ефективної системи державного управління та місцевого самоврядування [55]. Як наголошує Р. Войтович, одним з пріоритетних завдань у розвитку української держави є створення ефективної державної кадрової політики, яка б була ідентична рівню її національного розвитку й дозволила їй протистояти сучасним викликам глобалізації [5].

На думку О. Антонової, в умовах глобалізації актуалізується необхідність розробки напрямів розвитку професійної компетентності фахівців з публічного управління та адміністрування, таких як інтегрована, стратегічна, комунікативна та технологічна. Саме для випереджаючого розвитку держави необхідні формування та розвиток стратегічної компетентності [3, с. 6].

Враховуючи об'єктивність процесу європеїзації – впливу європейської ідеї, політики, норм, інституцій тощо на національні системи, одним із проявів якого є гармонізація правових систем держав-членів, варто відзначити, що механізми європеїзації правових систем держав-членів та держав, які прагнуть стати членами ЄС, суттєво відрізняються.

Право ЄС стає частиною національного права держав-членів і, таким чином, може застосовуватися судами, створювати права і обов'язки для фізичних і юридичних осіб. Ефективна система публічного управління є необхідною передумовою того, щоб держави-члени і держави-кандидати могли користуватися перевагами інтеграції та виконувати зобов'язання перед Співтовариством.

Перехідний процес є унікальним багатовимірним історичним явищем, аналізувати яке потрібно з різних сторін. За роки незалежності відбулися зміни в усіх сферах життя суспільства. Створено основи демократії та інститути ринкової економіки, формується громадянське суспільство. Проте загальна оцінка реформ свідчить про низку проблем, які заважають ефективному їх проведенню. Зокрема, і науковці, і громадськість сьогодні сходяться на думці, що чинна публічна адміністрація України не відповідає стратегічному курсу держави на демократію та досягнення європейських стандартів належного врядування, оскільки залишається неефективною, схильною до корупції, внутрішньо-суперечливою, надмірно централізованою, закритою від суспільства, громіздкою і відірваною від потреб громадян.

Довіру до існуючої нормативно-правової бази підривають складна політична практика, неоднозначне трактування законів, невпевненість населення в адекватності дій влади та застосуванні норм судочинства. Тому великого значення набуває теоретичне та методологічне осмислення процесів удоско-налення діяльності української влади, пристосування сучасної парадигми публічного управління до українських реалій. Важливо, на наш погляд, розглядати модернізацію публічної адміністрації у взаємозв'язку із становленням громадянського суспільства, керуватися як світовими тенденціями, так і національними традиціями публічного управління, враховуючи рівень нинішнього політичного, соціально-економічного та культурного розвитку країни.

У цьому процесі значну роль повинне відіграти ознайомлення із досягненнями світової управлінської думки, вивчення та впровадження кращого іноземного досвіду, розумне поєднання його із вітчизняними напрацюваннями. Велике значення має виявлення тенденцій розвитку громадянського суспільства та адекватних йому сучасних систем публічного управління в європейських країнах та здійснення порівняльного аналізу вирішення проблеми вибору оптимальної системи управління в цих державах та в Україні. Особливо важливим видається досвід посткомуністичних держав, в першу чергу країн Центральної та Східної Європи, які, як і Україна, проходять шлях від тоталітарного до громадянського суспільства. Процеси глибокої трансформації, які переживає наша держава, роблять актуальними дослідження їх спрямованості, суті, умов та факторів у взаємозв'язку із світовими і, насамперед, європейськими процесами.

Проведений аналіз засвідчив, що у науковій літературі, особливо зарубіжній, плідно досліджується комплекс проблем, що стосуються сучасного публічного управління. На наш погляд, в Україні, як і в інших державах Центрально-Східної Європи, вже можна говорити про перехід від етапу вивчення феномену публічної адміністрації до розробки рекомендацій щодо його оптимізації.

Адаптація зарубіжного досвіду публічної служби до українських реалій – це складний, багатовимірний процес, який передбачає студіювання наукових досліджень провідних зарубіжних вчених у сфері публічного управління, виявлення тенденцій розвитку публічної служби, широке вивчення практики публічного управління як розвинених держав, так реформ у колишніх соціалістичних країнах, систематизації цього досвіду, аналізу власних реалій, визначення кращого досвіду, вартого запозичення та врахування помилок і недоліків на шляху реформ, вироблення рекомендацій та методична підтримка модернізації публічної служби.

Важливо аби адаптація зарубіжного досвіду у сфері публічного управління та публічної служби відбувалася з урахуванням, насамперед, національних інтересів.

Суттєвими є адаптація української правової системи до права ЄС, впровадження європейських принципів належного урядування, використання

сучасних механізмів забезпечення публічної служби підготовленими кадрами та внутрішнього менеджменту тощо.

Важливим аспектом вивчення та впровадження зарубіжного досвіду публічної служби є практика її децентралізації, механізми взаємодії центральних, регіональних і місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування і структур громадянського суспільства.

Аналіз свідчить, що світова практика нагромадила багато моделей для реформування національних систем державної служби. Основними з них є вест-мінстерська модель нового державного управління, яка апелює до принципів маркетизації державної служби, заміни традиційних бюрократичних засад державної служби принципами ринкової конкуренції, партнерства влади та бізнесу, та американська модель, яка відстоює принципи децентралізації управління, демократичного лобіювання та максимального якісного надання послуг.

Важливо враховувати вже проведену в Україні роботу з європеїзації публічної служби. Перше серйозне намагання створити державну службу європейського зразка було сформульовано у 1998 році Указом Президента України в Концепції про адміністративну реформу в Україні. Наголошено на необхідності формування ефективної організації виконавчої влади як на центральному, так і на місцевому рівнях управління; формування сучасної системи місцевого самоврядування; запровадження нової ідеології функціонування органів влади; організації на нових засадах державної служби та служби в органах місцевого самоврядування; створення сучасної системи підготовки та перепідготовки управлінських кадрів тощо. Значну увагу приділено реформуванню законодавства про державну службу.

У 2000-х роках відбулася суттєва активізація процесу модернізації інституту державної служби. Згідно Указу Президента України від 21 березня 2000 р. створено Координаційну раду з питань державної служби при Президентові України, завданням якої було визначення шляхів, засобів і форм реалізації основних напрямів державної політики у сфері державної служби та служби в органах місцевого самоврядування. Послідовно було затверджено низку нормативно-правових актів стосовно розвитку публічної служби України на основі принципів європейського права. Серед них, на нашу думку, варто виділити: Програму інтеграції України до ЄС (Указ Президента №1072/2000 від 14 вересня 2000 р.); Стратегію реформування системи державної служби в Україні (Указ Президента України від 14 квітня 2000 р.); Комплексну програму підготовки державних службовців (9.11.2000 р); Концепцію адаптації інституту державної служби в Україні до стандартів ЄС (Указ Президента України від 5 березня 2004 р.); Програму розвитку державної служби на 2005 – 2010 рр. (Постанова Кабінету Міністрів України від 08 червня 2004 р. №746; Концепцію розвитку законодавства про державну службу в Україні (Указ Президента України від 20 лютого 2006 р.).

Законом України від 18 березня 2004 року № 1629-IV «Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства

Європейського Союзу» затверджено відповідну загальнодержавну програму. Метою адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу проголошено досягнення відповідності правової системи України ***acquis communautaire*** з урахуванням критеріїв, що висуваються Європейським Союзом (ЄС) до держав, які мають намір вступити до нього.

Адаптація законодавства України до законодавства ЄС була проголошена пріоритетною складовою процесу інтеграції України до Європейського Союзу, що в свою чергу є пріоритетним напрямом української зовнішньої політики. Визначено, що адаптація законодавства, це – процес приведення законів України та інших нормативно-правових актів у відповідність з ***acquis communautaire***. Мету адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу вітчизняний законодавець визначив як досягнення відповідності правової системи України ***acquis communautaire*** (надбання Співтовариства – сукупність актів законодавства, політичних документів та практики їх застосування з урахуванням критеріїв, що висуваються ЄС до держав, які мають намір вступити до нього).

Положення Закону України «Про державну службу» (2015 р.) визнані такими, що відповідають європейським принципам державного врядування і містять низку прогресивних положень (*конкретизовано вимоги до професійної компетентності держслужбовців; удосконалено порядок прийняття на державну службу; врегульовано питання проходження державної служби з врахуванням міжнародних стандартів та норм ЄС з прав людини тощо*).

Відзначаючи масштабність проведеної роботи з питань забезпечення модернізації публічної служби України з урахуванням зарубіжного досвіду, пов’язану, насамперед, з прийняттям нового Закону України «Про державну службу» необхідно водночас вказати, що основні завдання залишаються поки що невирішеними, що яскраво помітно, зокрема, зі значних масштабів корупції. Як констатує О. Линдюк, проблеми модернізації державної служби в українському суспільстві під впливом глобалізації загострюються, тому їх вирішення вимагає більш глибокого її теоретико-методологічного осмислення [36, с. 108]

Тому варто виділити вузлові пропозиції вчених щодо пріоритетів та завдань модернізації публічної служби з урахуванням зарубіжного досвіду, який певною мірою відображений майже у всіх дисертаційних дослідженнях (наука державного управління, політологія, соціологія, економіка, юридичні науки). Проте, лише незначна частина наукових праць присвячена вивченню іноземного досвіду євроінтеграційних процесів та модернізації публічного управління, в першу чергу це стосується публікацій таких авторів, як В. Баштанник, В. Бурдяк, Р. Войтович, П. Ворона, Н. Гнидюк, І. Грицяк, С. Василенко, Н. Дармограй, О. Долженков, Т. Желюк, Г. Зеленько, В. Золотарьов, В. Копійка, С. Кравченко, О. Линдюк, В. Лісничий, І. Лопушинський, Н. Рудік, О. Рудік, Л. Пашко, Л. Прокопенко, Л. Прудиус, В. Солових, Ю. Стрельцов, І. Тодоров, В. Шаповал та інші вчені.

Публікації автора, основними з яких є [17; 28; 29; 30; 70], стосуються модернізації публічної адміністрації в Україні в контексті євроінтеграційних процесів. Компаративний аналіз модернізації публічної адміністрації здійснено не лише у взаємозв'язку із вітчизняними політичними, соціально-економічними та культурними процесами та аналогічними трансформаціями у країнах Центральної та Східної Європи, а й з урахуванням глобалізаційних явищ, що вимагає вивчення та творчого застосування до України цивілізаційної, інституціональної та інших моделей розвитку.

Як наголошує Р. Войтович, в умовах глобалізації кадровий потенціал має виступати гарантом збереження в першу чергу традиційних загальнонаціональних цінностей шляхом національного наслідування, що є результатом відсутності інтелектуальних „розривів" у суспільстві. Загальні цінності еліти є центрами кристалізації нових культур, тому саме вона має виступати носієм нової організаційної культури. Формальних демократичних інститутів ще не достатньо для констатації демократичного стану чи процесу, адже індикатором демократії можуть стати лише управлінські кадри, які забезпечать ліберальну демократизацію зміни влади, а також і її ефективність.

У сучасному світі належним чином може розвиватися лише та держава, яка здатна максимально розширювати коло учасників управлінського процесу, бути відкритою для світового простору, змінювати способи організації управлінської діяльності, і в той же час володіє власними національними критеріями збереження своєї самобутності. Основна роль у таких процесах належить розробці спеціальних соціальних технологій кадрової політики, спрямованих на максимальний розвиток інтелектуального потенціалу управлінських кадрів, головною якістю, якої має стати високий професіоналізм та громадська позиція [5].

Т. Желюк, виділяючи 5 груп держав в залежності від їх особливостей історичного, економічного, політичного розвитку, адміністративного устрою, адаптованих моделей державної служби тощо, відносить Україну до постсоціалістичних країн (Болгарія, Румунія, Угорщина, Чехія), які підтримують децентралізований підхід в організації державної служби, принципи публічного управління, компетентнісний підхід в системі кадрового забезпечення, активну європеїзацію національних моделей державної служби [16] На думку цього автора, для створення моделі публічного управління європейського зразка та дотримання принципів демократичного врядування (надійності, прогнозованості, відкритості, прозорості, відповідальності, результативності та ефективності надання державних послуг), реалізації окреслених напрямів модернізації в державній службі України необхідно вирішити питання: упорядкування публічно владних компетенцій та функцій, адміністративних процедур у прийнятті управлінських рішень та надання публічних послуг; закріплення індикаторів оцінки інституційної, соціальної, економічної, маркетингової ефективності діяльності органів влади та місцевого самоврядування; забезпечення максимального врахування європейських стандартів роботи з кадровим корпусом державної служби на

основі поліфункціонального підходу та кластеризації програм підвищення кваліфікації персоналу, використання тренінгових продуктів, спрямованих на покращення вмінь і вдосконалення основних компетенцій; застосування антикорупційних механізмів, інструментів управління конфліктом інтересів для подолання кадрових деформацій в органах державної влади та органах місцевого самоврядування відповідно до вимог пункт 4 статті 7 Конвенції ООН протидії корупції, Типового кодексу поведінки посадовців органів державної влади й місцевого самоврядування Комітету Міністрів Ради Європи від 11 травня 2000 року; використання технологій управлінського лідерства (діагностування, стратегування, прогнозування, проектування, реформування, інформаційного забезпечення, вирішення соціальних конфліктів, прийняття управлінських рішень в умовах невизначеності та ризиків), репутаційного менеджменту (використання комунікативних стратегій, соціальної звітності, медіа-аудиту, підтримка ідеології сталого розвитку у функціональній діяльності державних інститутів), стратегічного партнерства, яке дозволить підтримувати довгострокову співпрацю держави з іншими інституційними одиницями у сферах реалізації національних інтересів [3]. В. Гурковський стверджує, що нові виклики глобалізації вимагають як оновлення окремих компонентів державного управління, так і системи в цілому, шляхом впровадження масштабних інновацій випереджаючого характеру. Досягнення суттєвого покращення якості та прозорості публічних послуг є ключовим завданням національних урядів, а відкритість та прозорість у наданні держаних послуг сьогодні виступають загально-прийнятим стандартом у діяльності суб'єктів публічної адміністрації у багатьох розвинених державах світу. Об'єктивний погляд на транспарентність переконує, що процес публічного адміністрування потребує забезпечення широкої відкритості діалогу між державою та суспільством, прозорості принципових сторін державно-управлінської діяльності. Причому, на погляд цього автора, цілком доцільно закріпити інститут транспарентності законодавчо, що вже впроваджено в низці розвинутих країнах світу [9].

Як вважає Л. Пашко, головний наголос в оновленні державних інститутів в Україні має бути зроблено на осучасненні та удосконаленні управління людськими ресурсами у сфері державного управління та в системі державної служби, пропонуючи постановку на державному рівні питання про необхідність розробки нової парадигми управлінської теорії; перетворення сучасної державної служби України на високоінтелектуальний духовно-культурний соціальний інститут; перехід від управління персоналом до управління людськими ресурсами у сфері державного управління і в системі державної служби; демократизацію професійної діяльності на державній службі як процес перетворення кожного державного службовця з об'єкта на суб'єкт професійної діяльності в контексті служіння перш за все народу і, як наслідок, державі; запровадження в практику державного управління теорії «нової» динамічної організації та концепції «організаційного гуманізму»; нейтралізацію негативного впливу людського фактора у процесі управління

людськими ресурсами та їх оцінювання у сфері державного управління; перетворення сучасної інтегральної управської культури на обов'язкове поєднання трьох типів культур; адміністративно-командної, інформаційно-аналітичної та соціально орієнтованої; закріплення інноваційного духу в професійній підготовці керівників; суттєве переосмислення щорічного оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління; спрямування підходу до оцінювання державних службовців як до основної кадрової технології системи управління людськими ресурсами; запровадження на всіх ієрархічних рівнях об'єктивного, неупередженого, не заформалізованого комплексного підходу до оцінювання людських ресурсів; застосування сучасних критеріїв оці-нювання для діагностування рівня професіоналізму та компетентності оцінювання службовця крізь призму його професійно-особистісного «розгор-тання» у звітному періоді [47, с. 4].

На думку В. Золотарьова, запозичуючи досвід організації організаційного та кадрового забезпечення в розвинених країнах світу, слід ураховувати низку положень. Спочатку слід провести розробку програми впровадження з урахуванням вітчизняної специфіки, далі повинне здійснюватися правове, фінансове й організаційне забезпечення здійснюваних новацій. Нарешті, варто розробити механізм контролю за ходом упровадження і його результатів [18].

Л. Прудиус вважає, що реалізація амбітної цілі – модернізації державної служби на засадах європейських принципів, які висуваються до країн-кандидатів на вступ до ЄС, а також принципів «належного врядування» – має здійснюватися шляхом гармонізації державної служб з міжнародними стандартами та нормами ЄС для забезпечення її якості, результативності та ефективності [69] Л. Прудиус пропонує побудову моделі управління якістю державної служби відповідно до міжнародних стандартів серії ISO (орієнтація на замовника, лідерство, задіяність персоналу, процес ний підхід, постійне поліпшення, прийняття рішень на підставі фактичних даних, керування взаємовідносинами). Іншими напрямами поліпшення управління якістю державної служби України названо: гармонізацію державної служби з між-народними стандартами та нормами ЄС; електронне врядування на державній службі як інструмент розвитку інформаційного суспільства; професіоналізація держаної служби на основі смарт – технологій та електронного навчання; гуманізація державної служби на засадах європейських цінностей.

Отже, основною особливістю публічної служби в Україні є її розвиток у напрямі адаптації до вимог Європейського Союзу з орієнтацією на принципи належного врядування (*good governance*) та належної адміністрації (*good administration*). Аналіз наукових досліджень з даної проблематики дозволяє виокремити нормотворчий, інституційний, організаційний, науково-технічний, кадровий та міжнародно-правовий напрями роботи у цій сфері. Варто відзначити необхідність застосування в процесі адаптації всього спектра джерел права ЄС, що сприятиме системній та результативній роботі.

Література до розділу V

1. Адміністративна процедура та адміністративні послуги. Зарубіжний досвід і пропозиції для України / Автор-упорядник В. П. Тимощук. – К.: Факт, 2003. – 496 с.
2. Адміністративні послуги: стан і перспективи реформування. Збірник матеріалів / [Тимощук В П., Добрянська Н. Л., Курінний О. В., Школь-ний Є. О. та ін.] / Заг. ред. Тимощука В. П., Курінного О. В. – Київ, 2015. – 428 с.
3. Антонова О. В. Стратегічна компетентність державних службовців: монографія / О. В. Антонова. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – 340 с.
4. Буренко Т. Формування системи надання адміністративних послуг органами державної влади в Україні, Т. Буренко. – Автореферат дис. канд. н. держ. упр. – К. : НАДУ, 2011. – 22 с.
5. Войтович Р. Державна кадрова політика України в умовах глобалізації: сутність та особливості реалізації/ Р. Войтович / [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=0ahUKEwi3kZW70ILcAhVIL1AKHeN6BXUQFggqMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.cppk.cv.ua%2Fi%2F2251775.doc&usg=AOvVaw0VPxO1aPfXShInQbtLNT7.
6. Ворона П. В. Державне будівництво і місцеве самоврядування в Україні [Текст] : навч.-метод. посібник / П. В. Ворона, А. М. Мучник. – Полтава: ПП Шевченко Р. В., 2010. – 100 с.
7. Гнидюк Н. Публічна адміністрація як суб’єкт структурних змін / Н. Гнидюк / Збірник наукових праць Української академії державного управління при Президентові України. – К.: 2001. – Вип. 1. – С. 202 – 212.
8. Гончарук Н. Т. Модернізація державної служби та управління людськими ресурсами Україні / Н. Т. Гончарук, Л. В. Прудиус // Аспекти публічного управління. – Т. 6, № 1 – 2018. – С. 42 – 51.
9. Гурковський В. І. Шляхи адаптації світового досвіду розвитку транспарентності публічного адміністрування до українських реалій / В. І. Гурковський // Інвестиції: практика та досвід. – № 15 – 2010. – С. 91 – 94.
10. Декларація доброчесності публічної особи – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http// osf.org.uf/ deklaracjya.pdf.
11. Державна кадрова політика в Україні: стан, проблеми та перспективи розвитку: наук. доп. / авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, К. О. Ващенко, Ю. П. Сурмін та ін.; за заг. ред. д-ра наук з держ. упр., проф. Ю. В. Ковбасюка, д-ра політ. наук, проф. К. О. Ващенка, д-ра соц. наук, проф. Ю. П. Сурміна (кер. проекту). – К. : НАДУ, 2012. – 72 с.
12. Державне управління в Україні: централізація і децентралізація: [монографія] / відпов. ред. проф. Н. Р. Нижник. – К. : НАДУ при Президентові України, 1997, – С. 16.

13. Дубенко С. Д. Адміністративні послуги органів виконавчої влади: теоретичні підходи до вирішення практичних завдань / С. Д. Дубенко, В. І. Мельниченко, Н. Г. Плахотнюк. – К. : НАДУ, 2008. – С. 44.

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

15. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / НАДУ при Президентові України; наук. – ред кол.: Ю. В. Ковбасюк та ін. – 2011. – 524 с. (т. 6: Державна служба / наук – ред кол.: С. М. Серьогін, В. М. Сороко та ін. – 2011. – 524 с.).

16. Желюк Т. Г. Трансформаційні процеси в рамках модернізації національної моделі державної служби, Т. Г. Желюк, – [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://dspace.uzhnu.edu.ua/jspui/bitstream/lib/14657/1/%.pdf.

17. Зарубіжний досвід організації та роботи місцевої влади: монографія / О. В. Власенко, П. В. Ворона, М. О. Пухтинський та ін. / За заг. ред. П. Ворони. – Полтава: ПолтНТУ, 2009. – 288 с.

18. Золотарьов В. Ф. Зарубіжний досвід організаційного та кадрового забезпечення органів влади / В. Ф. Золотарьов // Актуальні проблеми державного управління. – 2014. – № 1. – С. 237 – 244.

19. Кадрова політика і державна служба: навч. посіб. / С. М. Серьогін, Н. Т. Гончарук, Н. А. Липовська та ін.; за заг. ред. С. М. Серьогіна. – Д.: ДРІДУ НАДУ, 2011. – 352 с.

20. Клімова С. Удосконалення законодавства щодо надання адміністративних послуг органами місцевого самоврядування в Україні / С. Клімова // Науковий часопис Національної академії прокуратури України. – 2016. – № 3. – С. 120 – 129.

21. Кодекс адміністративного судочинства України – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/274715.

22. Конституція України від 28.06.1996 №254к/96 – ВР, Відомості Верховної Ради України (ВВР), Україна, 1996. – № 30, – 141 с.

23. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні: Розпорядження Кабінету Міністрів України № 333 – р від 01.04.2014 р. – [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/ laws/show/333-2014-%D1%80.

24. Корженко В. В. Місцеве самоврядування як дійовий посередник між політичним і громадянським суспільством / В. Корженко // Економічний часопис. – 2000. – № 5. – С. 23–24.

25. Лахижа М. І. Етичні засади в діяльності публічної адміністрації Польщі / М. І. Лахижа, О. І. Черчатий. // Державне будівництво. – 2007. – № 1(2). – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ DeBu_2007_ 1%282%29__63.

26. Лахижа М. І. Іноземний досвід впровадження системи управління якістю в роботу органів влади, М. Лахижа, Вісник державної служби України. – 2006. – № 3. – С. 40 – 46.

27. Лахижа М. І. Історія цивільної служби в Польщі (витоки, становлення, розвиток) / М. Лахижа // Теорія та практика державного управління: Зб.наук. праць. – Вип. 2 (21).-Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр». – 2008. – С. 39-44.

28. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Болгарія. – Полтава: ПолтНТУ, 2014. – 208 с.

29. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: досвід Республіки Польща. – Полтава: ПолтНТУ, 2012. – 243 с.

30. Лахижа М. І. Модернізація публічної адміністрації: теоретичні та практичні аспекти. – [монографія]. – Полтава: РВВ ПУСКУ, 2009. – 289 с.

31. Лахижа М. І. Подолання адміністративних бар'єрів як актуальне завдання в процесі модернізації публічної адміністрації (досвід Республіки Казахстан) \ М. Лахижа // Державне управління та місцеве самоврядування. Вип. 1(12), 2012. – С. 121 – 127.

32. Лахижа М. І. Респонсивність як умова модернізації суспільства / М. Лахижа // Теорія і практика державного управління. – Харків: 2009. – № 1 (24).– С. 41-45.

33. Лахижа М. І. Система управління якістю в органах влади (вітчизняний та зарубіжний досвід). – Полтава: РВВ ПУСКУ. – 2008. – 133 с.

34. Легеза Є. О. Концепція публічних послуг: адміністративно-правовий аспект. Автореферат дис. д. ю. н. – Запоріжжя, 2017. – 40 с.

35. Линдюк О. Модернізація державної служби в умовах глобалізації: аналіз дисертаційних досліджень / О. Линдюк. Актуальні проблеми держаного управління. – 2016. – № 3 (67). – С. 113 – 119.

36. Линдюк О. Модернізація державної служби України / О. Линдюк // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2016. – вип. 4(31). – С. 106 – 112.

37. Линдюк О. Стратегічні пріоритети модернізації державної служби України в умовах глобалізації / О. Линдюк // Державне управління: теорія і практика. – 2016. – № 2. – с. 65 – 72.

38. Ліснича Т. Поняття публічної фізичної особи в законодавстві України / Т. Ліснича // Порівняльне аналітичне право. – 2015. – № 2. – с. 108 – 111.

39. Мамонова В. Місцеве самоврядування / В. Мамонова // Енциклопедія державного управління [Текст]: у 8 т. / Нац. акад. держ. упр. При Президентові України; наук. – ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]. – Т. 5: Територіальне управління / наук. – ред. колегія: О. Ю. Амосов (співголова), О. С. Ігнатенко (співголова) [та ін.]; за ред. О. Ю. Амосова, О. С. Ігнатенка, А. О. Кузнецова. – Х. : Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2011. – С. 185-187.

40. Михайлюк Я. Б. Адміністративні послуги у країнах Європейського Союзу та Україні (порівняльно-правовий аспект) / Я. Михайлюк // Автореферат дисертації к. ю. н. – Запоріжжя: 2016. – 23 с.

41. Мотренко Т. В. Запровадження системи управління якістю в органах виконавчої влади, Т. Мотренко, Бюрократ.- № 11 - 13, 27.05.2006.- С. 2-11.

42. Національне агентство України з питань державної служби – [Електронний ресурс] – Режим доступу: https://nads.gov.ua.

43. Новий Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» вступить в дію з 1 травня 2017 року: Джерело: https://www.kadrovik01.com.ua/news/1969-qqn-17-m2-noviy-zakon-pro-slujbu-v-organah-mstsevogo-samovryaduvannya.

44. Новий тлумачний словник української мови. – т. 3. – К.: Вид-во «Аконіт», 2008. – 862 с.

45. Організація публічної служби в Україні. Монографія / В. С. Куйбіда, О. В. Хорошенюк – Кам'янець-Подільський: вид. ПП Зволейко Д. Г., 2016. – 272 с.

46. Падалко Г. Теоретичні засади служби в органах місцевого самоврядування / Г. Падалко / Часопис Національного університету «Острозька академія». Серія «Право». – 2012. – № 1 (5). – С. 1-14.

47. Пашко Л. А. Пріоритетні напрями запровадження зарубіжного досвіду у вітчизняну сферу державного управління / Л. А. Пашко // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.dridu.dp.ua/zbirnik/2010-02/10plasdu.pdf.

48. Петренко О. С. Формування інтегрованого інституту публічної служби в Україні. 25.00.03. Державна служба. Автореферат дис.. к. н. держ. упр. Дніпропетровськ: 2008. – 19 с.

49. Письменний І. В. Публічна служба як інструмент публічного управління / І. В. Письменний, Н. А. Липовська // Державна служба: теорія та кращі практики. Вісник АМСУ. Серія «Державне управління», № 1, 2015. – С. 82 – 89.

50. Покотило Т. В. Шляхи підвищення ефективності діяльності органів місцевого самоврядування: соціологічний аналіз / Т. В. Покотило // Державне будівництво. – № 1 / 2015. – 13 с. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2015-1/doc/2/10.pdf.

51. Про адміністративні послуги. Закон України від 06.09. 2012 № 5203 –VI // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/ show /5203-17.

52. Про вибори депутатів Верховної Ради Автономної Республіки Крим, місцевих рад та сільських, селищних, міських голів : Закон України від 10 лип. 2010 р. № 2487-VI // Відом. Верхов. Ради України. – 2010. – № 35 – 36 – С. 491.

53. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України: Закон України від 6 грудня 2016 року № 1774-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2017. – №2. – Ст. 25.

54. Про державну службу. Закон України від 10.12.2015 № 889-VIII – [Електронний ресурс] - Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/889-19.

55. Про Загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу: Закон України від 18 березня

2004 року № 1629-IV – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2. rada.gov.ua/laws/show/1629-15.

56. Про запобігання корупції. Закон України від 14 жовтня 2014 року № 1700-VII – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon3.rada. gov.ua/ laws/show/1700-18.

57. Про затвердження Загальних правил етичної поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.– Наказ Національного агентства України з питань державної служби 05.08.2016 № 158. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/ laws/show/ z1203-16.

58. Про Концепцію подолання корупції в Україні «На шляху до доброчесності» – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada. gov.ua/laws/show/742/2006.

59. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України від 21 травня 1997 року № 280/97-ВР; за станом на 14 травня 2013 р., Офіц. сайт Верх. Ради України, Україна, [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon3.rada. gov.ua/laws/show/280/97.

60. Про місцеві вибори: Закон України від 14.07.2015 № 595-VIII. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/595-19.

61. Про оплату праці: Закон України від 24.03.1995 № 108/95-ВР. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/ link1/Z950108.

62. Про організацію проведення атестації осіб, які претендують на вступ на державну службу, щодо вільного володіння державною мовою. Постанова Кабінету Міністрів України від 26 квітня 2017 р. № 301 – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/ show/301-2017-%D0%BF/paran10#n10.

63. Пропозиції Президента України до Закону 21.03.2017. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/ webproc4_1pf 3511=54569.

64. Про правила етичної поведінки / Закон України 17 травня 2012 року № 4722-VI (Закон втратив чинність на підставі Закону № 1700-VII від 14.10.2014, ВВР, 2014, № 49, ст.2056) – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/4722-17.

65. Про службу в органах місцевого самоврядування. Закон України від 7 червня 2001 р. № 2493-III. – [Електронний ресурс]:– Режим доступу: http:zakon4. rada.gov.ua/laws/show.

66. Про статус депутатів місцевих рад : Закон України від 11.07.2002 р. // Відомості Верховної Ради України. – 2002. – № 40. – Ст. 290.

67. Про схвалення Концепції розвитку системи надання адміністративних послуг органами виконавчої влади. Розпорядження Кабінету Міністрів України від 15 лютого 2006 р. № 90-р. – [Електронний ресурс]:– Режим доступу: http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/90-2006.

68. Прудиус Л. В. Оцінка якості надання адміністративних послуг: теоретико-методологічний підхід : наук. розробка / Л. В. Прудиус. – К.: НАДУ,2010. – 40 с.

69. Прудиус Л. В. Управління якістю державної служби України: монографія / Л. В. Прудиус. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – 280 с.

70. Публічна адміністрація в Україні: становлення та розвиток. Монографія. – Дніпропетровськ: Вид-во «Монолит», 2010 – 400 с.

71. Публічна служба. Зарубіжний досвід та пропозиції для України [Текст] : [наук. вид.] / А. В. Кірмач, В. К. Тимощук, М. В. Фігель та ін.; за заг. ред. В. П. Тимощука, А. М. Школика; Центр політико-прав. реформ. – К. : Конус-Ю, 2007. – 735 с. – Бібліогр.: с. 149-150.

72. Публічна служба: системна парадигма: кол. моногр. / К. О. Ващенко, С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська та ін.; за заг. ред.. С. М. Серьогіна. – Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – 256 с.

73. Резолюція 1165 (1998) «Право на приватність». – [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://cedem.org.ua/library/rezolyutsiya-1165-1998-pravo-na-pryvatnist.

74. Серьогін С. М. Публічна служба як інтегруюче поняття / С. М. Серьогін // Теорія та практика державної служби. Матеріали науково-практичної конференції. 8 грудня 2017 року., м. Дніпро: ДРІДУ НАДУ, 2017. – С. 42 – 44.

75. Сіцінський А. С. Управління державною службою в умовах розвитку демократичного суспільства / Анатолій Сіцінський // Актуал. пробл. держ. упр.: зб. наук. пр. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2008. – Вип. 4 (34). – С. 231 – 239.

76. Сорокіна Н. Доброчесність як необхідний морально-етичний складник діяльності публічного службовця / Н. Сорокіна // Национальный юридический журнал: теория и практика. – 2017, октябрь. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.jurnaluljuridic.in.ua/archive/2017/5/8.pdf.

77. Сфера гражданской службы в европейских странах. Тенденции и процессы. Семинар в Европейском институте государственногоуправления. Маастрихт, 13 – 14 ноября 2000 года. Презентация Франциско Кардона // [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.sigmaweb.orgpublications/38748788.pdf.

78. Тимощук В. П. Адміністративні послуги: посіб. / В. П. Тимощук // Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO: швейцарсько-український проект. – К.: ТОВ «Софія-А», 2012. –104 с.

79. Україна: Оцінювання системи врядування. Березень 2006 року. // SIGMA – К.: Центр сприяння інституційному розвитку державної служби, 2007. – 352 с.

80. Філософія і психологія публічної влади. Монографія. / За заг. ред. В. Б. Дзюндзюка. – Харків, 2017. – 390 с.

81. Хачатурян Х. Переорієнтація державного управління на потреби громадян: нова європейська модель та Україна / Х. Хачатурян // [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://vmv.kymu.edu.ua/v/08/khachaturian.htm.

82. Щодо напрямів вдосконалення системи надання адміністративних послуг в Україні/ Записка Національного інституту стратегічних досліджень// [Електронний ресурс]. Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/2591/.

83. Izdebski H. Introduction to public administration and administrative law.-Warszawa. – Liber. – 2006. – 122 s.

84. Kodeks etyki Sluzby Cywilnej. – [Електронний ресурс] – Режим доступу: http://www.infoobywatel.gov.pl/ap/9_2/Kodeks_EtykiSC/index.html.

Розділ VI. КОМУНІКАЦІЇ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ ТА АДМІНІСТРУВАННІ

6.1. Теоретико-методологічні засади інформаційно-комунікативної діяльності в публічному управлінні та адмініструванні

Інформація в історії розвитку цивілізації завжди відігравала визначальну роль і була основою для прийняття рішень на всіх рівнях і етапах розвитку суспільства і держави. Процес зародження і становлення національного та глобального інформаційного суспільства стає все більш помітною і потужною світовою тенденцією. Саме це призвело до кардинальних змін і трансформацій в усіх сферах суспільного життя, зокрема в політичній, соціальній, економічній, етнополітичній, культурній тощо. Про виникнення інформаційних правовідносин у всіх сферах діяльності суспільства і держави свідчать різноманітні дії, пов'язані з одержанням, використанням, поширенням та зберіганням інформації. Розвиток сучасних інформаційних і комунікаційних технологій, зростання кількості інформації все більше визначають сутність нашої епохи. Глобальність процесів, що відбуваються неминуче підвищує інтерес до теоретичного осмислення особливостей інформаційного суспільства й емпіричного вивчення впливу інформаційно-комунікаційних технологій на трансформацію соціально-економічних, політичних, культурних структур. Україна включилася в процес створення глобального інформаційного суспільства, проте на цьому шляху постає чимало труднощів, пов'язаних, насамперед, з перехідним характером розвитку українського суспільства. Сьогодні для досягнення ефективної інтеграції України в глобальне інформаційне співтовариство необхідно сформувати інформаційний простір і водночас створити демократичну, соціальну, правову державу і громадянське суспільство.

В епоху інформаційного суспільства головним інструментом виступає інформація. Інформація є засобом організації і регулювання приватної і суспільної життєдіяльності, однією із форм закріплення і розповсюдження знань, інструментом управління. Перед суспільством стоїть проблема володіння інформацією, її організації, каналів руху, способів обмірковування і оцінки, механізмів ефективного використання на практиці [7].

Сутнісний зміст наукової категорії «інформація», її значення для управління та здійснення комунікацій у цій сфері з різних позицій досліджували І. Журавльова, М. Згуровський, Л. Єжова, З. Кобилінська, І. Коваленко, В. Міхайленко, З. Партико, В. Пономаренко, О. Пушкарь, В. Туманов та ін. Її місце та роль в процесах інформаційної діяльності розглядали В. Бебик, Т. Безверхнюк, О. Берегова, М. Головатий, В. Дрешпак, А. Єрмоленко, О. Зернецька, С. Кащавцева, В. Козбаненко, В. Королько, В. Комаровський, В. Лісничий, Т. Притиченко, В. Різун, І. Слісаренко, М. Томенко, Є. Тихомирова, О. Холод та чимало інших науковців.

Поняття «інформація» у теорії і практиці державного управління тісно пов'язані з категоріями «управління» і «комунікація». Один із дослідників комунікаційного менеджменту А. Зверинцев стверджував: «Як організація, чи будь-яка сфера людської діяльності, не можуть існувати без комунікації, так комунікація не існує без інформації. Якщо комунікація розглядається як процес, то інформація – це те, що передається в ході цього процесу» [32]. Тому зміст комунікаційної діяльності не можна осягнути без визначення поняття «інформація». З розвитком інформаційного суспільства ця категорія виступає одним із найважливіших факторів системи суспільних відносин. Але в сучасній філософії, теоретичних та прикладних науках, зокрема науці про управління соціальними системами, ще немає однозначного її трактування.

Як свідчать численні дослідження, термін «інформація» – багатозначний: від найбільш загального філософського значення (інформація є відображенням різноманітності об'єктивного світу) – до найбільш прикладного (інформація – це деякі відомості, сукупність даних, повідомлень, кі є об'єктом переробки). Словники подають визначення інформації як одне із найбільш узагальнених понять науки, що означає деякі відомості, сукупність певних даних, знань (лат. information – роз'яснення, викладення, обізнаність; франц. *information, inform* – надаю форму, створю уявлення про щось, зображую) [62].

Із позицій державного управління найбільш прийнятним є розгляд інформації як засобу організації управління соціальними системами. Зокрема, Н. Нижник висловлює думку, що «інформація в управлінні соціальними системами – це відповідним чином документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі, і які використовуються в управлінській діяльності (управлінському процесі, управлінських відносинах [13]. Дане визначення подібне тому, що наведено у ст. 1 Закону України «Про інформацію»: «Інформація – це документовані або публічно оголошені відомості про події та явища, що відбуваються у суспільстві, державі та навколишньому природному середовищі». Деякі науковці пов'язують процес управління з передачею й обробкою інформації. Так, В. Краснянський стверджує, що «збір і обробка інформації, її ефективне використання є необхідною, суттєвою рисою управління, яка пронизує всі рівні і функції» [42].

Думку про інформацію як засіб організації управління соціальними системами виголошує також і М.Лукашевич [51]. Отже, як свідчить наведене, інформація як сукупність будь-яких знань, даних, фактів, характеристик про відповідні предмети, явища, процеси виступає основою управління.

У концепції адміністративного управління центральну роль відіграє управлінський цикл – послідовність дій керівника в процесі управління з моменту отримання та аналізу інформації про управлінську ситуацію до реалізації та оцінки результату прийнятого управлінського рішення (*рис. 6.1*).

Саме на підставі зібраної інформації здійснюється виконання низки функцій адміністративного менеджменту, зокрема: прогнозування, що має

ймовірнісний характер; планування, яке полягає у визначенні конкретних засобів для досягнення поставленої мети; організації, спрямованої на формування керуючої і керованої систем (об'єкта та суб'єкта управління); регулювання, що має на меті збереження, підтримання й удосконалення системи управління, вплив на свідомість і поведінку людей за допомогою економічних важелів (заробітної плати, прибутку, ціни), правових та адміністративних заходів. Завершується управлінський цикл функціями обліку (отримання, обробка, аналіз і систематизація інформації) та контролю відповідності процесу функціонування об'єкта управління управлінським рішенням, що приймалися [85].

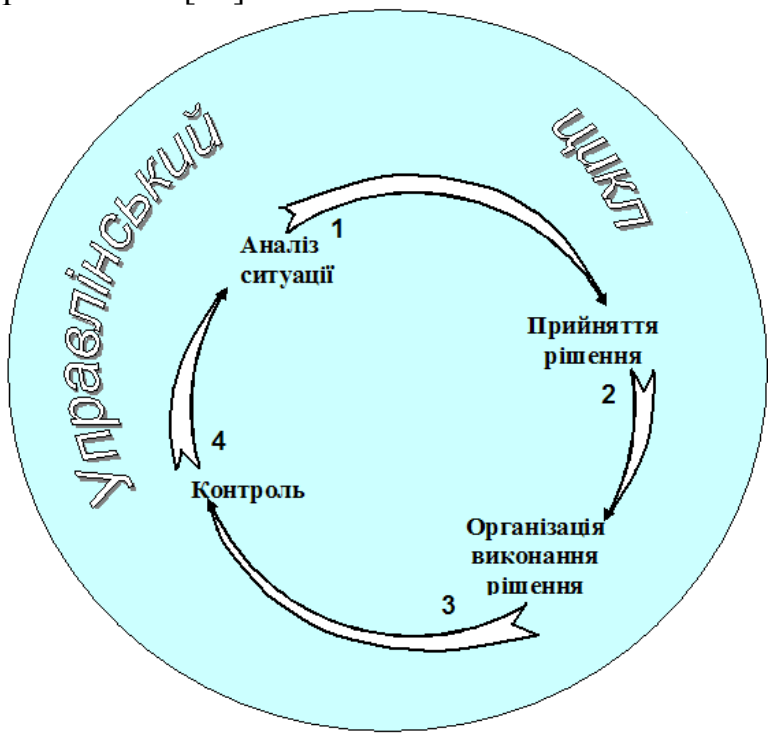

Рис. 6.1 Управлінський цикл

Функції управління втілюються в управлінському рішенні - засобі управлінського впливу, організованої взаємодії суб'єкта та об'єкта управління. По суті, всі управлінські процеси – це не що інше ніж пошук, фіксація, оцінка, закріплення, розповсюдження соціальної інформації, тобто тієї інформації, яка пов'язана із відображенням, пізнанням і перетворенням різних форм життєдіяльності людей [84].

Однак в управлінні взагалі, і в державному управлінні зокрема, відбувається взаємодія не з усією інформацією, а тільки з тією, яка безпосередньо необхідна для формування і реалізації державно-управлінських впливів, тобто йдеться про управлінську інформацію.

Управлінська інформація – це частина соціальної інформації, яка виділена із її загального масиву за критеріями придатності та обслуговування державно-правових процесів формування і реалізації управлінських рішень. Така інформація повинна бути орієнтована, по-перше, за місцем і роллю

держави в системі приватної і суспільної життєдіяльності людей і, відповідно, за компетенцією конкретних державних органів (обсяг і зміст управлінської інформації повинен корегуватися з компетенцією державних органів); по-друге, за характером й ієрархією законів, інших нормативно-правових актів, які підлягають обов'язковій реалізації в управлінських процесах; по-третє, за властивостями, формами і закономірностями керованих об'єктів, які диференціюють і конкретизують управлінські впливи різних державних органів, а також формують специфічні види правовідносин [54]. Сутність управлінської інформації полягає в забезпеченні інтегрованої системи звітності, що дає кожному рівневі управління «потрібну» інформацію у «потрібний» час. Інформація, як сукупність потрібних відомостей і даних для успішного здійснення аналізу, контролю, прийняття й організації виконання управлінських рішень є невід'ємною складовою ефективного управління організаційно-економічними процесами.

Під управлінською інформацією розуміють не будь-які відомості про об'єкт, а лише прийнятні, зрозумілі та оцінені як корисні для вирішення тих чи інших завдань. Тобто дані визначаються як управлінська інформація тільки з того моменту, коли вони втягнуті в процес управління системою та починають використовуватися для досягнення її цілей. Інформація повинна мати визначену мету в момент передачі її якій-небудь особі. Вона може мати широкий діапазон цілей залежно від видів діяльності людей в організації: інформування; оцінка результатів; переконання, наказ; генерування інформації іншого виду (неправда, правда соціальна, ринкова тощо).

За характером, сферами виникнення, призначенням та формами закріплення інформацію, що використовується в управлінні, поділяють на три великих класи: науково-технічна, суто управлінська, обліково-статистична. Відомості про науково-технічну інформацію містяться в науково-технічній літературі, патентах, проектно-конструкторській, технологічній документації. До суто управлінської інформації належать планова, нормативна та інша, що міститься в господарських договорах, заявках, замовленнях, різноманітних розпорядницьких документах. Обліково-статистична інформація відображає результати діяльності адміністративно-господарських одиниць, вона також призначена для прийняття рішень.

Виділяють також змістову, організаційну, функціональну, рівневу інформацію. Змістова інформація класифікується за об'єктами відображення (трудові, матеріальні ресурси, засоби виробництва, фінанси), галузями діяльності (промисловість, сільське господарство), за типами відносин (економічні, соціальні, технічні). Організаційну інформацію поділяють на систематизовану (регламентована за складом показників, адресами, періодичністю, строками передавання, формами подання) та несистематизовану. У функціональній інформації розрізняють планову, координаційну, облікову, контрольну тощо. Рівнева дає змогу виділити спрямованість інформації: командна, що надходить від суб'єкта до об'єкта управління; повідомляюча,

яка надходить у протилежному напрямку; горизонтальна, яка забезпечує інформаційний обмін між партнерами одного рівня.

Класифікація управлінської інформації важлива як для аналізу існуючого в системі інформаційного обміну, так і для розробки та організації його в системі, що створюється заново. За її допомогою можна визначити дільниці, де є надлишок або нестача інформації. Наприклад, якщо недостатньо облікової інформації, органи управління змушені розробляти планову документацію в умовах її дефіциту, що негативно впливає на обґрунтованість та ефективність управлінських рішень.

Для виконання своєї ролі в управлінні інформація повинна відповідати вимогам точності, періодичності, своєчасності, повноти, корисності, доступності. Точність означає, що інформація повинна мати однозначний зміст і не припускати різних тлумачень. Періодичність вимагає своєчасного періодичного надходження інформації у відповідний структурний підрозділ чи до конкретного працівника. Водночас інформація повинна надходити раніше, ніж зміниться ситуація, яку вона описує, інакше втрачається значення інформації. Повнота означає, що кількість інформації повинна бути достатньою для оцінки ситуації і прийняття рішення на певному рівні управління. Корисність інформації вимагає, щоб інформація не містила даних, які непотрібні для вирішення тієї чи іншої проблеми управління. Доступність полягає в тому, щоб інформація подавалася в такому вигляді, який не потребує додаткової переробки та не утруднює процес прийняття управлінського рішення.

Загальна теорія та типологія комунікації. Питанням розвитку комунікації, визначенням її ролі й місця в суспільстві присвячено праці представників сучасної комунікативної філософії Ю.Хабермаса, К.Ясперса, А. Тоффлера, філософів-футурологів Д. Белла, Дж. Гелбрейта, Дж. Гербнера, Н. Лумана, А. Моля, Т. Парсонса та ін. У витоків дослідження комунікації стояли такі вчені як М. Вебер, Г. Годе, Г. Лассуелл, П. Лазарсфельд, М. Маклюен. Питання безпосереднього використання інформації і комунікацій в управлінні знайшли відображення у працях І. Арістової, В. Бебика, Н. Дніпренко, Н. Драгомирецької, В. Конецької, В. Малиновського, А. Мельник, Н. Нижник, Г. Почепцова, Є. Ромата, В. Рубцова, С. Серьогіна, Ю. Шемшученка. Активні розробки щодо різних складових комунікації ведуть українські вчені О. Зернецька, Ю. Ганжуров, С. Квіт, В. Різун, О. Холод та інші науковці й практики .

Термін «комунікація» походить від латинського слова «communis», що в перекладі на українську мову означає «загальне», тобто той, хто передає інформацію, хоче встановити «загальність» з тим, хто її отримує. Комунікації – це обмін інформацією з використанням слів, літер, символів, жестів, за допомогою яких менеджер отримує дані для прийняття управлінських рішень і доведення їх до виконавців. Деякі науковці схиляються до думки, що основна роль комунікацій у поєднанні всіх функцій менеджменту, в досягненні бажаної поведінки окремих осіб чи колективу в

організації [45]. Інші дослідники вважають, що комунікація – це процес двостороннього обміну ідеями та інформацією, який веде до взаємного розуміння. Якщо не досягається взаєморозуміння, то комунікація не відбулася [86].

У процесі комунікації інформація передається від одного суб'єкта іншому. Суб'єктами можуть виступати окремі особи, групи або в цілому організації.

Для досягнення цілей організації та ефективного обміну інформацією в управлінні використовують *висхідні, низхідні, горизонтальні, вертикальні та діагональні комунікації.*

Висхідні комунікації, як правило, здійснюються у формі звітів, пропозицій, пояснювальних записок. Їх мета – оповіщення вищого ешелону влади (вищого керівництва) про те, що робиться на більш низьких рівнях ієрархічної системи. В Японії, США та інших країнах створюються спеціальні групи працівників (осередки якості), завданням яких є моніторинг проблем, що виникають, інформування керівництва про результати моніторингу, розроблення пропозицій щодо шляхів розв'язання проблем.

Перед низхідними комунікаціями ставиться завдання довести до відома підлеглих і нижчих рівнів управління організацією зміст управлінських рішень, що приймаються на вищих рівнях, стратегічні напрямки майбутньої діяльності.

Прикладом горизонтальних комунікацій є обмін інформацією між різними відділами, структурними підрозділами організації, в результаті чого досягається координація і узгодження діяльності для досягнення загальних цілей. Умовою ефективного здійснення горизонтальних комунікацій є чіткий розподіл обов'язків, повноважень і відповідальності структурних підрозділів, дотримання службової етики взаємовідносин, використання сучасних засобів зв'язку тощо. Дослідження свідчать, що ефективність горизонтальних комунікацій сягає 90%. Це пояснюється тим, що люди, які працюють на одному рівні управління, добре розуміють характер праці своїх колег.

Вертикальні комунікації – це комунікації одного рівня ієрархії з іншим. Такі комунікації менш ефективні, ніж горизонтальні. Дослідження показують, що тільки 20-25% інформації, яка виходить від керівництва, доходить до виконавців і правильно розуміється ними. Навіть важко повірити, що працівники взагалі здатні ефективно виконувати роботу, маючи тільки 20% інформації, яку їм належить отримати.

Діагональні комунікації – це комунікації з керівниками або працівниками інших підрозділів організації, які не перебувають у безпосередньому підпорядкуванні.

Канали комунікації, через які передається інформація, можуть бути формальні (офіційні) і неформальні (неофіційні). Формальні встановлюються адміністративно і зв'язують працівників за допомогою вертикальних і горизонтальних щаблів управління. До неформальних каналів комунікацій належать ті, що не збігаються з офіційно встановленими.

Міжрівневі комунікації. Інформація всередині організації переміщується в рамках вертикальних комунікацій з вищого на нижчий рівень і навпаки. Таким шляхом адміністрація інформує підлеглих про поточні завдання, зміни пріоритетів, конкретні завдання. Комунікації по висхідній виконують функції інформування про стан справ на місцях, така інформація надається у формі звітів, пропозицій, пояснювальних записок.

Комунікації між різними підрозділами організації. Взаємодія між підрозділами в основному здійснюється на підставі горизонтальної комунікації, що передбачає рівноправні відносини. У відносинах всередині організації має місце й діагональний тип комунікації, за якого відсутнє безпосереднє підпорядкування одного підрозділу іншому.

Комунікації між керівником і робочою групою. Ці комунікації дозволяють керівнику підвищувати ефективність дій з робочою групою в цілому. Оскільки в обміні беруть участь усі члени групи, кожен має можливість висловити свою точку зору про існуючі зміни та їх наслідки, про підвищення продуктивності праці, про проблеми інноваційного характеру.

Комунікації із зовнішнім середовищем. Комунікації між організацією і зовнішнім середовищем відбуваються у низхідному і висхідному напрямках з використанням різноманітних засобів. У відносинах і зовнішнім середовищем першочергове значення надається створенню сприятливого іміджу організації на місцевому, загальнонаціональному, міжнародному рівні. З урядом та його структурами ділова комунікація відбувається через надання якісної і своєчасної звітності.

Використовуючи лобізм і роблячи внески на користь різних політичних груп, комітетів, партій організація намагається впливати на зміст майбутніх законів, постанов. З потенційними споживачами спілкування здійснюється за допомогою реклами. У відносинах з громадськістю особлива увага надається створенню позитивного іміджу організації. Організації доводиться також підтримувати ділову комунікацію та зв’язки з профспілками [88].

Крім офіційних (*формальних*) комунікацій, у публічному менеджменті важливу роль відіграють неформальні (*неофіційні*) комунікації. На практиці офіційні структури та офіційні комунікації - це лише частка айсберга, яку видно над водою. Чимало питань розглядаються та вирішуються неформально групами, що не наділені офіційними повноваженнями і які створені на основі дружніх стосунків, старих зв’язків, належності до однієї партії, національного походження, релігії, інших загальних інтересів. Канал неформальних комунікацій часто називають каналом розповсюдження чуток. Невпевненість і чутки – це той ґрунт, на якому виникає нервозність і конфлікти в колективі. Перебуваючи специфічним неформальним каналом комунікації чутки одночасно виступають носієм управлінської інформації. Як одна з форм міжособистісної комунікації чутки являють собою продукт творчості персоналу, який у випадку відсутності чи недостачі офіційних відомостей намагається пояснити складну, емоційно значиму для нього ситуацію. Переходячи від одного співробітника до іншого, вихідна версія неформальної

інформації доповнюється і коригується доти, поки не набуде такого вигляду, розуміння і зміст якого в цілому влаштовують більшість. Вірогідність остаточного варіанта залежить як від істинності вихідного, так і від потреб і очікувань колективу і може коливатися від 0 до 80-90%.

Важлива роль в управлінських комунікаціях належить *зворотному зв'язку.* Зворотний зв'язок необхідний для того, щоб зрозуміти, якою мірою повідомлення було сприйняте і зрозуміле. Керівник не повинен виходити з того, що все, написане або сказане ним, зрозуміють точно так, як він продумав. Йому слід пам'ятати, що без налагодження зворотного зв'язку, необхідного для одержання якісної інформації, ефективність його управлінських дій стане різко знижуватися. Позитивний зворотний зв'язок формує у відправника впевненість, що бажаний результат повідомлення досягнуто. Негативний зворотний зв'язок інформує відправника, що бажаний результат повідомлення досягнутий не був.

З точки зору підвищення ефективності комунікації негативний зворотний зв'язок має більше практичне значення, ніж позитивний. Чим активніше використовується в комунікативному процесі зворотний зв'язок, тим він стає більш ефективним.

Велику питому вагу має *особиста комунікація* або безпосередні контакти між працівниками, під якою розуміють усі види обміну інформацією, що мають місце між людьми. Вона виступає у формі комунікації між двома людьми, між індивідом і групою, комунікації всередині групи.

Характер комунікаційної системи будь-якої організації великою мірою залежить від структури й типу комунікаційної мережі, що використовуються в системі управління.

Комунікаційна мережа – це поєднання певним чином осіб, які беруть участь у комунікаційному процесі за допомогою інформаційних потоків. Структуру комунікаційної мережі прийнято зображати позиціями (окремі особи, організації, структурні підрозділи, технічне обладнання) і зв'язками між ними. Виділяють такі основні типи структурних схем комунікаційних мереж: лінійна, кільцева, сотова, багатозв'язкова, типу «колесо», ієрархічна, зіркова тощо.

У мережах типу «кільце» члени групи можуть комунікувати тільки з тими, хто розташований з ними поряд. У мережах типу «колесо» представлена формальна, централізована ієрархія влади, при якій підлеглі комунікують один з одним через свого керівника. Об'єктивною основою такої комунікації є те, що особа, яка знаходиться в центрі «колеса», має більше комунікативних зв'язків, ніж інші члени групи. Вона отримує більше послань, частіше визнається іншими членами групи лідером, більше соціально впливає на інших членів групи, несе більшу відповідальність за передачу інформації, від неї більше, ніж від інших, очікується кінцеве вирішення проблеми. Аналогічна картина спостерігається в мережах типу «Y».

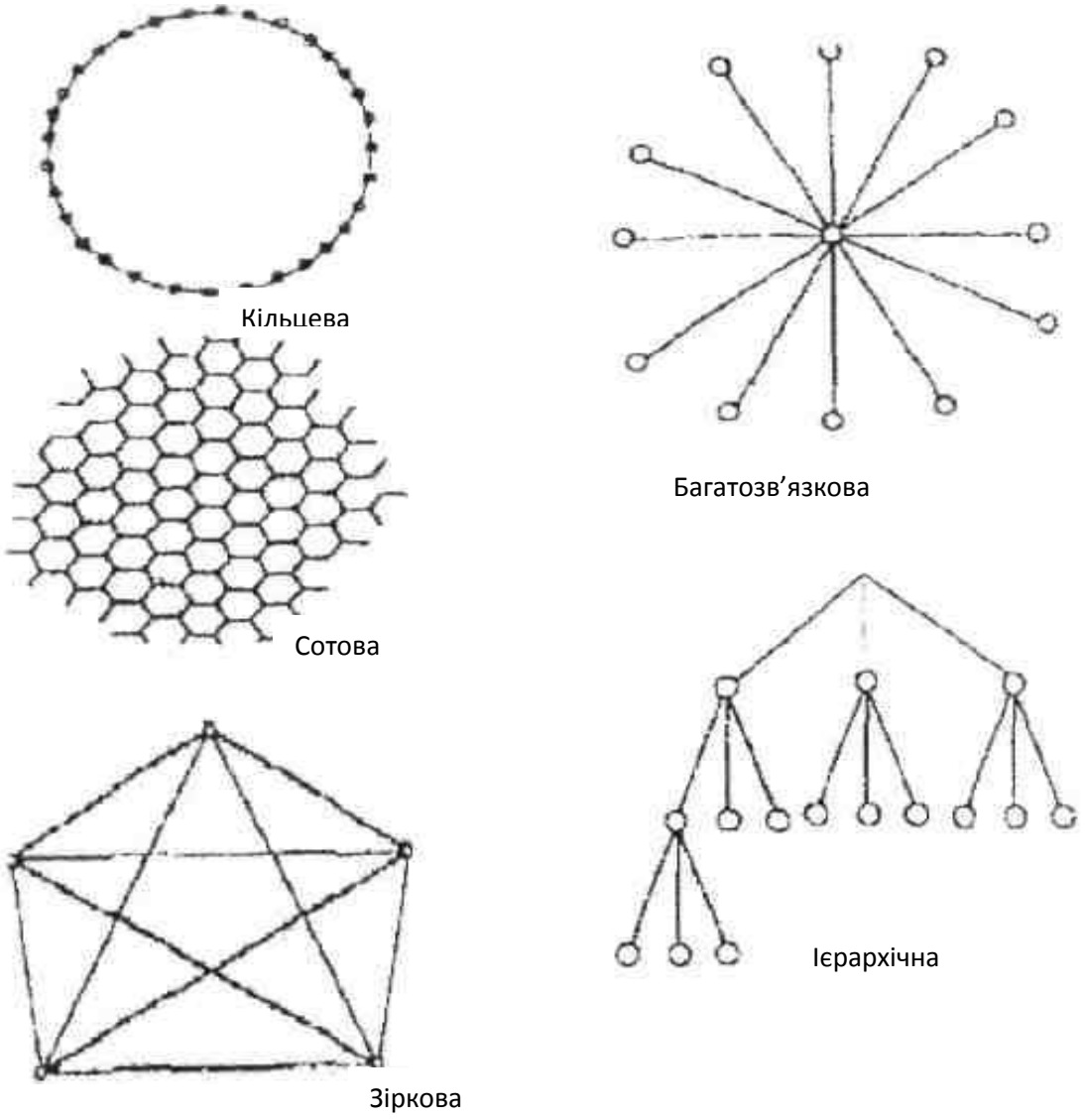

Рис. 6.2. Основні типи мереж комунікації

Такі мережі називаються централізованими і можуть бути ефективними, якщо вирішуються прості проблеми. Інший тип владної ієрархії представляють мережі типу «ланцюг», в яких зв'язуються горизонтальні зв'язки – елементи децентралізації. Всеканальні мережі представляють повністю децентралізовані групи. Звичайно це є необхідним, коли потрібна участь усіх у вирішенні складних проблем. Такий підхід називають ще відкритими комунікаціями.

Знання типів комунікаційних мереж особливо важливо для розуміння відносин влади і контролю в організації. Відомо, що через приховування чи централізацію інформації підтримуються владні стосунки. Основні типи комунікаційних мереж наведені на *рис. 6.2.*

До суб'єктивних факторів, що знижують ефективність комунікації між окремими працівниками слід віднести той факт, що люди, які обмінюються інформацією, по-різному тлумачать одні і ті ж поняття, мають неоднаковий

рівень знань, перебувають у різному емоційному стані та ін. Тому в процесі спілкування і передачі інформації можуть виникати перешкоди, спотворення інформації, непорозуміння, уповільнення інформаційного процесу тощо. До того ж потрібно мати на увазі, що одержувачі інформації сприймають насамперед ту інформацію, яку вони сподіваються одержати, та іноді ігнорують ті дані, які суперечать уявленням, які у них склалися.

Сутність комунікаційного процесу.Комунікації відбуваються у межах комунікаційного процесу. *Комунікаційний процес* – це обмін інформацією між двома і більше особами, метою якого є забезпечення розуміння інформації, що є предметом обміну [9]. Щоб краще розуміти цей процес необхідно мати уяву про основні елементи та стадії комунікаційного процесу.

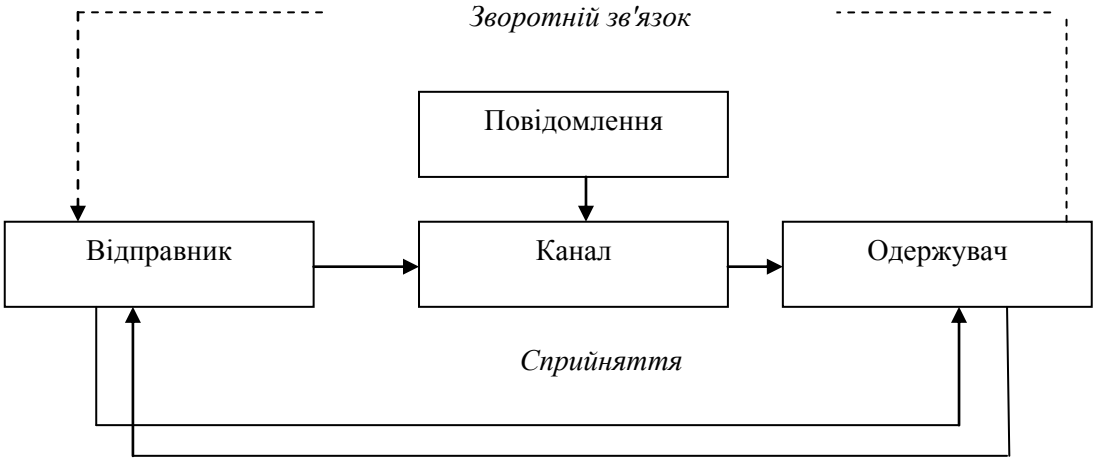

Рис. 6.3. Елементи комунікаційного процессу

Комунікаційний процес в організації складається з шести взаємопов’язаних елементів (*рис. 6.3.):*

- відправник / кодувальник - особа, яка генерує ідею або збирає і передає інформацію;
- повідомлення - інформація, закодована за допомогою символів;
- канал - засіб передавання інформації;
- одержувач / декодувальник - особа, якій призначена інформація і яка її готова сприйняти; сприйняття; зворотній зв’язок [58].

Основна мета комунікаційного процесу – забезпечення розуміння інформації, що є предметом обміну. Однак сам факт обміну інформацією не гарантує ефективності спілкування людей, які брали участь в обміні. Незалежно від засобів і каналів комунікації ми передаємо повідомлення для того, щоб попередити, інформувати, пояснити, розважити, описати, переконати. Це – завдання комунікації. Найчастіше в межах однієї комунікації їх буває декілька.

Щоб краще розуміти процес обміну інформацією й умови його ефективності, варто мати уявлення про стадії процесу, у якому беруть участь двоє або більше число людей. Обмінюючись інформацією, відправник та

адресат здійснюють свої дії шляхом реалізації кількох взаємопов'язаних етапів, що є складним процесом: кожний з етапів є точкою, в якій суть повідомлення може бути викривлена або повністю втрачена. Ці етапи формулюються так, як зображено *на рис. 6.4.*

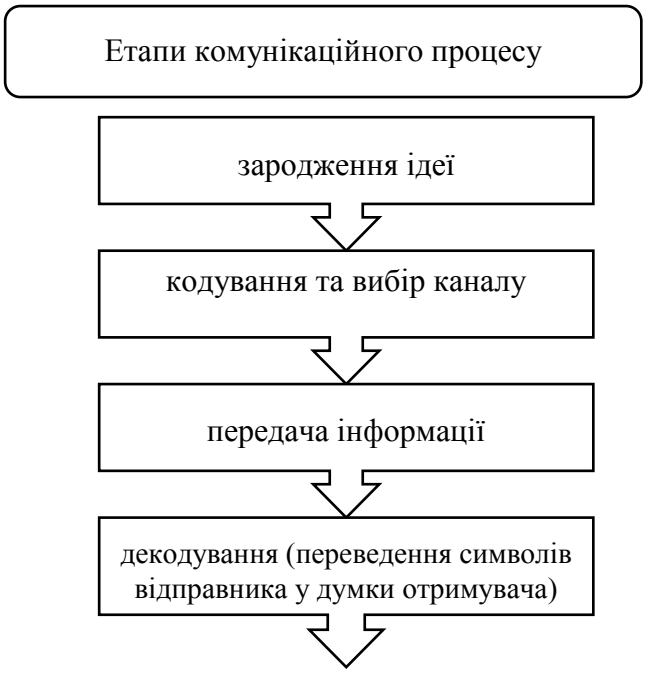

Рис. 6.4. Етапи комунікаційного процесу

Зворотний зв'язок робить комунікацію динамічним двостороннім процесом. Позитивний зворотний зв'язок формує у відправника впевненість, що бажаний результат повідомлення досягнуто. Негативний зворотний зв'язок інформує відправника, що бажаний результат повідомлення досягнутий не був.

Перешкоди – поява у процесі комунікації незапланованих втручань середовища або спотворень, в результаті чого до одержувача надходить звернення, відмінне від того, що надсилав відправник [61].

На ефективність комунікаційного процесу значно впливає рівень обізнаності персоналу, його інформаційної культури. Головний ефект комунікаційного процесу полягає у зміні поведінки «одержувача», які відбуваються в результаті прийняття повідомлення.

Для підвищення ефективності комунікацій та управління в цілому необхідно:

вміти чітко визначати ідею процесу комунікації, обдумувати мету здійснення кожної комунікації;

чітко формулювати повідомлення, демонструвати розуміння, відвертість у спілкуванні;

регулювати інформаційні потоки;

звертати увагу на інтонацію повідомлення та однозначність його інтерпретації;

включати в повідомлення корисну та цінну для одержувача інформацію;

постійно дбати про наявність зворотного зв'язку;

вживати управлінські дії, які сприятимуть полегшенню обміну інформацією по вертикалі і горизонталі.

Також важливо розгортати системи збору пропозицій, використовувати внутрішньо-організаційні канали комунікації, серед яких корпоративні друковані видання та корпоративні електронні мережі, стінгазети, стенди, власні системи телекомунікації тощо; планувати комунікаційний процес на перспективу; застосовувати досягнення сучасних інформаційно-комунікаційних технологій.

Місце і роль комунікації в модернізації державного управління. З розвитком демократичного, громадянського, правового суспільства, у якому найвищою соціальною цінністю визнаються людина, її життя і здоров'я, честь, гідність, недоторканість в українському законодавстві відбувається поступова його адаптація до існуючих міжнародних стандартів демократичного врядування. Конституція України 1996 року юридично закріпила широкий спектр прав і свобод людини і громадянина. Їх перелік і зміст у правовому обсязі відповідають сучасним міжнародно-правовим стандартам прав людини, що містяться в міжнародних документах, базовим серед яких є Загальна декларація прав людини. Угода про асоціацію між Україною та ЄС ще раз підкреслила верховенство демократичних принципів прав людини та основоположних свобод.

Наразі у Європі відбувається зміна управлінської парадигми, унаслідок чого все більшого поширення набуває підхід до вирішення управлінських проблем не з позицій урядового управління («government»), а з позицій публічного (суспільного) управління («governance»), у якому задіяні всі зацікавлені сторони: уряд, бізнес, громадянське суспільство. Обраний курс на входження до європейського співтовариства вимагає від України орієнтації на цю нову управлінську парадигму. Революція Гідності та відстоювання свободи й незалежності України створили нову національну ідею – ідею гідності, свободи й майбутнього. Саме її було закладено у підвалини Стратегії сталого розвитку «Україна-2020», яку затверджено Указом Президента України від 12.01.2015 року №5/2015 [80]. Фактично дана Стратегія фактично є суспільним договором між українською владою, бізнесом та громадянським суспільством, де кожна сторона має свою зону відповідальності Зокрема, відповідальність влади – провести реформи, забезпечити баланс інтересів між громадянським суспільством, державою і бізнесом, прозоро та якісно працювати за новими підходами, гарантувати дотримання прав людини. Відповідальність бізнесу – всіляко підтримувати та розвивати державу, бізнес-середовище та громадянське суспільство, сумлінно сплачувати податки, здійснювати ефективне інвестування в економіку держави, дотримуватися принципів чесної праці та конкуренції. Відповідальність громадянського суспільства – контролювати владу, жити відповідно до

принципів гідності та неухильно дотримуватися Конституції і законів України.

На шляху до побудови європейського, демократичного суспільства Україні необхідно здійснити ряд системних перетворень, пріоритетним серед яких визначено модернізацію державного управління, його перебудову з позицій адміністративного підходу на позиції публічного (суспільного) управління, ідеологія якого полягає в діяльності з надання публічних послуг та забезпеченні законних прав і інтересів громадян. Основні напрями модернізації державного управління на найближчі роки знайшли своє відображення в Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки [77].

Модернізація системи державного управління передбачає широкомасштабне впровадження нових, більш досконалих форм керування суспільним розвитком, зокрема публічного управління та адміністрування з його наскрізною системою розвинених комунікацій.

У державному управлінні термін «комунікація» визначається як рух інформації, інструмент діалогу між учасниками управлінського процесу, складова процесу взаємодії влади і громадянського суспільства.

Розвиток нових інформаційних технологій, мобільний зв'язок, Інтернет, соціальні мережі дали можливість світу на рубежі XX - XXI століть по-новому поглянути на зміст та сенс процесу комунікації й засобів масової комунікації, їх можливості та механізми діяльності. Все більшого поширення набуває усвідомлення необхідності застосування органами публічної влади інформаційно-комунікаційних технологій, які покликані посилили спроможність комунікації впливати на ефективність та результативність публічного управління та адміністрування.

Суттєвим поштовхом до широкого впровадження в діяльність органів публічної влади нових інформаційно-комунікативних технологій (ІКТ) стало розроблення Стратегії розвитку інформаційного простору України на період до 2020 року [68]. Принциповим положенням Статегії є необхідність усвідомлення важливості використання органами публічної влади нових ІКТ, які здатні змінювати способи впливу на громадську думку з метою завоювання суспільної довіри, активно проникати в основні сфери життя суспільства, трансформуючи способи комунікації як усередині його, так і між суспільством і владою, змінювати моделі поведінки і комунікаторів , і цільових аудиторій комунікації.

Одним із перспективних напрямів оптимізації роботи органів публічної влади в контексті забезпечення прозорого та відкритого діалогу влади з громадськістю дослідники вважають використання соціальних мереж, які відкривають додаткові шляхи до побудови ефективних комунікативних майданчиків між суспільством і владою.

Відомо, що комунікація як процес виникає тільки в людському середовищі, а в її основі лежить вміння людей розмовляти, спілкуватися один з одним. Чим більше люди спілкуються між собою, тим більше виникає

порозуміння, розвивається толерантність та терпимість, що перетворює комунікацію між людьми у надзвичайно важливий чинник для підтримання стабільності та злагоди в суспільстві, захищає його від руйнування та агресії.

Кризові явища в економіці та політиці, що перманентно проявляються по всьому світу і, завдяки тим же сучасним технологічним інформаційним можливостям, стають майже типовими для багатьох країн, підштовхують уряди, держави, правлячі еліти шукати нові шляхи до комунікації з народами та населенням, різними класами й кастами. Причому нові шляхи не тільки передачі інформації від уряду до людей, але й змістовного наповнення своїх повідомлень задля порозуміння в суспільстві. Це важливо, тому що рівень комунікації в суспільстві є прямо пропорційним рівню довіри населення до влади. Щодо України: показники рівня довіри до української влади, які стрімко знижуються останнім часом свідчать, що між державою і суспільством майже немає порозуміння [81]. Багато в чому відсутність такого порозуміння пов'язано з проблемами становлення дієвої системи публічного управління та адміністрування.

Наразі публічне адміністрування, яке є складником публічного управління, визначають як цілеспрямовану взаємодію публічних адміністрацій з юридичними і фізичними особами з приводу забезпечення реалізації законів та виконання основних функцій держави: орієнтуючого планування, яке окреслює бажані напрями розвитку, створення правових, економічних та інших умов для реалізації інтересів учасників взаємодії, розподілу праці, кооперування та координування діяльності, а також моніторингу результатів [30].

Особливо широкого розповсюдження публічне адміністрування набуває на етапі входження України до європейської спільноти, оскільки передбачає надання громадянам адміністративних і публічних послуг європейського рівня шляхом впровадження у практику діяльності принципів демократичного управління.

Для прийняття управлінських рішень керівники органів публічної влади усіх рівнів потребують управлінської інформації. Досягається це завдяки налагодженій системі комунікацій.

У публічному управлінні та адмініструванні виокремлюють поняття зовнішньої і внутрішньої комунікації. Зовнішня комунікація націлена на справляння впливу на громадськість або отримання рекомендацій чи узгодження позицій із представниками суспільства. У публічному управлінні та адмініструванні виділяють такі види зовнішньої комунікації:

1) комунікація з метою інформування;

2) комунікація з метою надання публічних послуг;

3) комунікація з метою обговорення проектів рішень, які неможливо ухвалити без участі громадськості.

Внутрішня комунікація пронизує всю систему публічного управління та адміністрування зсередини. Вона передбачає тісну взаємодію суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження

комунікаційних каналів в процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв'язку і т. п. Внутрішня комунікація в публічному управлінні та адмініструванні є основною рушійною силою у прийнятті управлінських рішень.

За словами американського вченого Г.Саймона, відомого своєю теорією управлінської поведінки, «без комунікації не може бути організації» [100]. За його концепцією, комунікація в організації є двостороннім процесом. Вона охоплює як транслювання інформації і наказів від центру прийняття рішень, так і рух інформаційних потоків до цього центру. Ці потоки можуть мати різний характер, наприклад, поради щодо прийняття рішення або зворотний зв'язок від виконавців. Організація створює комунікаційні канали, з яких отримується інформація у процесі прийняття управлінських рішень і куди передається інформація після ухвалення рішення. Зазначені канали можуть бути як формальними, так і неформальними. Формальні канали передусім базуються на організації формальної влади (системи управління), тоді як неформальні канали стосуються розгалуженої системи соціальних зв'язків в організації. Щоб бути ефективною, комунікація повинна не лише наказувати, а й спонукати, пояснювати, переконувати. Зазначені вище теоретичні засади комунікації залишаються актуальними й для публічного управління та адміністрування.

Публічне управління та адміністрування в наш час невіддільні від комунікації як форми взаємодії суб'єктів і об'єктів управління, адже основою демократії є врахування потреб і позиції не лише суб'єкта, а й об'єкта управління. Комунікація має існувати на всіх рівнях публічного управління. Комунікативні функції органу публічного управління – це особливий навик, який можливо здобути, а також постійно удосконалювати й розвивати. Комунікація в публічному управлінні буде ефективною тоді, коли інформаційне повідомлення органу управління може бути декодоване і зрозуміле його реципієнту (споживачу управлінської інформації).

Важливу роль у публічному управлінні та адмініструванні відіграє комунікативний процес, причому незалежно від того, про яку форму комунікації йдеться. Комунікативний процес включає наступні елементи: органи публічного управління; громадяни; повідомлення; комунікаційні канали; інформаційні перешкоди; зворотний зв'язок.

Органи публічного управління – це органи центральної влади, мерії міст, інші місцеві й регіональні органи влади. У комунікаціях з громадянами вони є відправниками управлінської інформації, а громадяни відповідно виступають в ролі її споживачів (реципієнтів). Іноді ролі відправника й реципієнта не є чітко визначеними. Залежно від характеру комунікації відправником у комунікаційному процесі може бути як орган публічного управління, так і громадськість.

Розвиток комунікацій у публічному управлінні та адмініструванні України, втім як і більша частина державних механізмів, прямо залежить від формування чинної нормативно-правової бази та від її відповідності сучасним

викликам і проблемним аспектам суспільного життя. На сьогодні в Україні прийнято низку законодавчих і нормативно-правових актів, що регулюють питання державної інформаційної політики. Основними серед них є закони України «Про інформацію», «Про порядок висвітлення діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування в Україні засобами масової інформації», «Про звернення громадян», «Про місцеве самоврядування в Україні», «Про доступ до публічної інформації». Спільною рисою зазначених законодавчих актів є їх орієнтація на справляння одностороннього інформаційного впливу на отримувачів інформації (громадян). Прийнятий згодом Закон України «Про основні засади розвитку інформаційного суспільства в Україні на 2007–2015 роки» виправив дану правову колізію, оскільки заклав інший, більш широкий підхід до інформаційної сфери. Зокрема, даним законом визначено завдання щодо створення в Україні інформаційного суспільства, а також переорієнтація системи державного управління на більш сучасну форму управління суспільним розвитком – систему публічного управління й адміністрування, яка передбачає перехід від моделі одностороннього інформування громадян про дії влади до двосторонньої моделі комунікації зі зворотнім зв'язком типу «громадянин – публічний орган – громадянин». Виконання цього важливого завдання залежить від стану розвитку державних комунікацій. Суттєво доповнили нормативно-правову базу з питань комунікації в органах публічної влади Укази Президента України «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» від 28 лютого 2016 року №68/2016 та «Про затвердження Стратегії розвитку інформаційного простору України на період до 2020 року».

Державні комунікації, як процеси взаємодії між органами публічної влади, засобами масової інформації та громадськістю є обов'язковою умовою демократичного розвитку України, становлення громадянського суспільства, забезпечення умов для широкої участі населення у формуванні та реалізації державної політики, зміцнення довіри громадян до публічної влади. У нинішніх умовах реформування державного управління ефективні державні комунікації мають стати невід'ємним атрибутом діяльності органів державної влади, відповідати рівню розвитку українського суспільства, світовим тенденціям. Виконання цих важливих завдань можливо забезпечити за умови широкого впровадження в діяльність органів публічної влади новітніх інформаційно-комунікаційних технологій.

Комунікації в системі публічного управління та адміністрування на місцевому рівні. Євроінтеграційний курс України вимагає оптимізації територіальної організації влади, децентралізації владних повноважень, зміцнення місцевого самоврядування, наближення регіональних і місцевих органів влади до населення, посилення відповідальності влади за свою діяльність. Модернізація політико-адміністративного управління в напрямі створення системи зв'язків з громадськістю безпосередньо пов'язана з вдосконаленням політичної системи, ефективною реалізацією адміністр-

ративних реформ, раціоналізацією політико-адміністративної взаємодії, оптимізацією системи місцевого самоврядування, в тому числі й через запровадження ефективних комунікаційних взаємовідносин органів публічної влади з громадянами.

За роки незалежності в сфері державної комунікативної політики, під якою ми розуміємо діяльність уряду, органів державної влади, правлячої еліти з просування й роз'яснення своєї політики та спілкування з громадськістю, ЗМІ, народом взагалі) відбулися певні зрушення щодо демократизації процесів взаємодії, зокрема із засобами масової інформації, громадськими організаціями, громадянами. Особливо важливим питанням для публічної влади є налагодження її взаємодії з громадськістю та громадянами на рівні місцевих органів державної влади та органів місцевого самоврядування. Саме під час спілкування місцевої влади з громадянами є шанс бути почутим, визначити найпроблемніші питання кожної окремої людини, оперативно зреагувати на них, налагодити механізми взаємодії з громадськістю, окреслити коло найважливіших соціально-економічних питань, які турбують громаду і потребують пильної уваги від керівництва держави та регіонів.

Як стверджує О. Коротич «У сучасних умовах комунікація є невід'ємною складовою будь-яких форм суспільних відносин, зокрема у встановленні партнерської взаємодії між місцевими органами влади та громадськістю» [41].

В умовах адміністративних перетворень в Україні у державному управлінні і відносинах держави та громадянського суспільства відбуваються значні зміни, в яких органи влади виступають як адміністративні структури, що надають публічні послуги, а громадськість – як клієнт, що їх отримує. Запровадження на місцевому рівні нової парадигми функціонування органів державної виконавчої влади й органів місцевого самоврядування потребує переорієнтації форм і методів їхньої діяльності, їх спрямування на задоволення потреб споживачів публічних послуг, переосмислення концепції управління суспільною інформацією та забезпечення надійного зворотного зв'язку з громадськістю. Зміна ролі владних структур у суспільстві і їхнього взаємозв'язку з громадянами відбувається в останні роки у багатьох країнах світу. Це так звана маркетингова модель державного менеджменту, характерною рисою якої є встановлення партнерських відносин між державою і суспільством [5]. Тенденція щодо впровадження цієї сучасної моделі публічного управління спостерігається й в Україні.

На підставі застосування підходів менеджменту в українському місцевому самоврядуванні реалізуються зміни, суть яких полягає в поступовому переході від традиційних моделей адміністрування, базованих на цінностях і ментальності належного виконання функцій, до таких, де провідною є орієнтація на досягнення соціально-визначеного результату, де людина розглядається як клієнт і споживач, а система управління оцінюється крізь призму її здатності задовольняти потреби громадян. Система взаємовідносин «громада – органи місцевого самоврядування» полягає в тому,

що не громада служить органам місцевого самоврядування, а органи місцевого самоврядування є організацією на службі у громади, вони надають громаді публічні послуги.

Публічне управління не може існувати без комунікації, як форми взаємодії різноманітних суб'єктів і об'єктів управління, оскільки демократичний режим потребує погодження позицій у постійному діалозі між владою і громадськістю. На рівні місцевих органів влади питання комунікації набувають особливої актуальності, адже саме на місцевому рівні має забезпечуватися конституційне право громадян на інформацію. Роль місцевого самоврядування в системі владних відносин не можна недооцінювати. Місцева влада максимально наближена до населення, зачіпає інтереси кожної людини, вирішує більшість їх нагальних проблем. Повсякденне, реальне життя людей залежить більше не від загальнодержавних подій, а від подій місцевих. Саме від місцевого самоврядування, яке спрямовує життя місцевої громади, залежить характер сприйняття місцевими мешканцями політики держави. На місцевому рівні відбувається налагодження контактів влади з цільовими аудиторіями населення, надання публічних послуг узгоджується з потребами громадян, здійснюється контроль якості цих послуг, оперативне реагування на зміни в інформаційному просторі [40].

Одне з головних завдань місцевих органів влади (МОВ) – надання публічних (громадських, муніципальних, соціальних, адміністративних, управлінських та ін.) послуг населенню з метою забезпечення задоволення його потреб у різноманітних сферах життєдіяльності. Інформація і комунікація виступають основою процесу надання цих послуг.

Реалізація зазначених завдань, у свою чергу, потребує відповідного комунікативного забезпечення та наявності комунікативної стратегії органу місцевого самоврядування, як важливої складової «доброго місцевого врядування» (*local good governance*). Комунікативна стратегія органу місцевого самоврядування визначає процес забезпечення надходження об'єктивної інформації до усіх зацікавлених аудиторій з метою посилення довіри до посадових осіб і муніципалітету в цілому та активізації партнерської взаємодії з мешканцями громади.

Основні критерії успіху комунікативної стратегії органу місцевого самоврядування полягають у наступному [48]:

- керівництво переконане у важливості комунікацій;
- керівництво погоджується, що комунікації мають стратегічно плануватися (так само, як будь-яка інша управлінська функція), обирає комунікативну стратегію та контролює її впровадження та реалізацію;
- керівництво надає достатній бюджет і ресурси, підтримує професійний підхід;
- керівництво регулярно, щороку вносить зміни до комунікативної стратегії у зв'язку зі зміною політичної ситуації та фінансового становища.

У публічному управлінні термін «комунікація» визначається як рух інформації, інструмент діалогу між учасниками управлінського процесу,

складова взаємодії влади і громадянського суспільства. Узагальнюючи позиції ряду авторів, які досліджували питання публічних комунікацій, про комунікацію на місцевому рівні можна говорити як про процес двостороннього обміну інформацією між МОВ і громадськістю за допомогою засобів зв'язку і соціально-комунікативних технологій.

Взаємодія МОВ з цільовими аудиторіями населення передбачає безперервний обмін соціальною інформацією, який здійснюється завдяки наявності комунікативного ланцюга.

У системі МОВ виділяють дві інформаційно-комунікативні системи: внутрішню (комунікації, що забезпечують взаємодію суб'єктів різних рівнів управління, підрозділів, посадовців шляхом налагодження комунікаційних каналів в процесі особливих контактів, обміну документацією, функціонування електронних засобів зв'язку і т. п. і зовнішню (комунікації МОВ з органами влади, у підпорядкуванні яких вони знаходяться). Наприклад, для районних держадміністрацій – це обласні держадміністрації, для облдерж-адміністрацій – виконавчі органи центрального рівня, а також різні групи громадськості.

Для підвищення ефективності комунікацій МОВ необхідно вміти чітко визначати ідею процесу комунікації: обдумувати мету здійснення кожної комунікації; чітко формулювати повідомлення; регулювати інформаційні потоки; звертати увагу на «зрозумілість» повідомлення для громадян, однозначність його інтерпретації; включати в повідомлення корисну та цінну інформацію для одержувачів; постійно дбати про наявність зворотного зв'язку; вживати управлінські дії, які сприятимуть полегшенню обміну інформацією по вертикалі і горизонталі.

До інформаційних потоків, які мають місце в МОВ, відносять розпорядчо-директивну, офіційну, суспільну, вихідну управлінську інформацію.

З метою налагодження ефективних комунікацій з громадськістю місцевим органам влади необхідно розгортати системи збору пропозицій, використовуючи для цього друковані та електронні видання, ЗМІ, соціальні мережі, планувати комунікаційний процес на перспективу, застосовувати досягнення сучасних інформаційно-комунікаційних технологій (створення власних сайтів, запровадження електронних петицій тощо).

Актуальні проблеми комунікацій публічної влади з громадськістю. У державному управлінні, де тривають заходи щодо його модернізації, існує проблеми інформаційного забезпечення та просування політики держави. Процеси інформаційного обміну між громадськістю, засобами масової інформації, органами державної влади, іншими об'єктами громадянського суспільства проходять складно. Роз'яснення державної політики, дій уряду та влади в цілому є розмитими, не систематизованими, спонтанними та часто не прогнозованими щодо їх наслідків. Зазначене свідчить про несформованість демократичних традицій в управлінні державою, які існують у розвинутих країнах світу, про недостатню увагу з боку чинної влади до такої важливої

складової демократичного розвитку держави як публічні комунікації. Багато в чому ці проблеми пов'язані з негараздами в системі державного управління. Серед проблемних питань, що пов'язані з галуззю державного управління в Україні – відсутність потужного політичного лідерства, недостатній рівень координації реформування державного управління на політичному рівні; слабка спроможність та зволікання органів державної влади з проведенням комплексного реформування державного управління; недостатній рівень якості державної політики у різних сферах, законодавчої та нормативної бази; нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, здатних долати виклики реформування у різних галузях, що є важливим для розроблення та проведення національних реформ [77].

Для створення системи ефективного публічного управління особливо важливі та необхідні комунікації, які допомагають визначити, наскільки суспільство підтримує управлінські рішення. Не є секретом, що усунення громадян від процесу формування державної політики спричинює те, що громадськість не довіряє органам влади. Така вада має місце, на жаль, і в нашій вітчизняній системі публічного управління та адміністрування. Упродовж останніх років в Україні зберігається традиційно низький рівень довіри громадськості до органів влади, що свідчить про незадовільний рівень комунікації між владою і населенням. Одне з нещодавніх досліджень громадської думки продемонструвало, що українці не довіряють органам влади на усіх рівнях. Зокрема, місцевій владі висловили недовіру 59,2 % опитаних, Президенту України – 77,1 %, Верховній Раді – майже 90 % [74].

Поряд з цим рівень громадської довіри серед соціальних інститутів виявився найвищим до волонтерів (74%) та громадських об'єднань (61%) [21].

Така масштабна недовіра громадськості до влади говорить про те, що органи публічної влади, які обираються цілком демократичним шляхом, не здатні налагоджувати якісну комунікацію й підтримувати свій позитивний імідж. Значною мірою ця проблема виникає тому, що комунікативні підрозділи органів державної влади й органів місцевого самоврядування не справляються зі своїми обов'язками. Зокрема, дослідники комунікації в системі органів публічного управління та адміністрування виокремлюють такі проблеми в їх діяльності:

- безсистемність під час реалізації публічної політики;
- прийняття управлінських рішень без обговорення із комунікативними підрозділами та нечіткість у визначенні їх функцій;
- незадовільна взаємодія комунікативного підрозділу з іншими структурними підрозділами органу влади;
- незадовільний фаховий рівень працівників інформаційних підрозділів органів влади [29].

Зовнішня комунікація державних установ із громадськістю нині відбувається в односторонньому порядку – від суб'єкта публічного управління до зовнішнього середовища. Метою такої комунікації є надання інформації про свої послуги та створення позитивного іміджу публічної адміністрації в

очах громадськості. Наявність привабливого іміджу дає можливість споживачам публічних послуг і громадянам сприймати публічну установу як таку, що має очевидні переваги перед іншими організаціями. Від рівня й повноцінності іміджу органів влади залежить рівень підтримки громадянами прийнятих владою рішень, що в остаточному підсумку дає змогу зіставляти імідж і соціальну ефективність влади. Проте світові практики свідчать про те, що цей процес комунікації державних установ із громадськістю потребує їх двосторонньої прозорої соціальної взаємодії, а не просто інформування органу влади про свою діяльність.

На сучасному етапі функціонування української держави необхідно перевести громадян у відносинах з публічною владою із статусу пасивних споживачів публічних послуг в сучасний статус соціальних партнерів. Йдеться про державу та громадян як рівноправних партнерів суспільного діалогу. Його складовою має стати ефективний та дієвий зворотній зв'язок, спрямований на досягнення спільного блага та спільного інтересу цих суб'єктів соціальної взаємодії. Такий підхід у жодному разі не може бути даниною «адміністративної моди» чи банальною «галочкою», оскільки основою соціального партнерства має стати відкритість та прозорість діяльності органів державної влади та місцевого самоврядування, а його результатом – чесність та взаємна довіра зацікавлених суб'єктів один до одного.

З метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, Президент України своїм Указом від 26 лютого 2016 року «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» затвердив національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки та утворив відповідну Координаційну раду як консультативно-дорадчий орган при Президентові України [70]. Дана Стратегія має стати одним з інструментів для змін в системі взаємовідносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування, організацій громадянського суспільства, як основних суб'єктів публічної влади в Україні.

У взаємовідносинах публічної влади й громадськості повинна існувати інформаційна відкритість, що передбачає:

- прозорість, гласність і доступ громадян до офіційної інформації з метою боротьби з корупцією та надання відкритої і достовірної інформації для ефективної взаємодії;
- визначення взаємних, прозорих і доступних каналів спілкування й інформування зацікавлених груп та громадськості;
- надання необхідної інформації з уточненням та гарантуванням її конфіденційності (за необхідності);
- популяризацію і підтримку через ЗМІ й у публічних виступах політики взаємного співробітництва;
- посилення ефективності та гнучкості публічної політики, яка повинна відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі і

прийматися із врахуванням результатів попереднього оцінювання її соціальних наслідків і впливів;

- посилення взаємної поваги, довіри, толерантності;
- прозорості та чесності усіх зацікавлених сторін.

Становлення ефективного діалогу з громадськістю нині постає важливим інструментом реалізації процесів демократизації та забезпечення публічності влади. Соціальне партнерство влади з громадськістю має базуватися на певних умовах, що визначають не лише характер соціальної взаємодії, а й рівень готовності обох суб'єктів до реального та взаємовигідного партнерства. Як вважає дослідниця Л. Пашко, а ми цілком поділяємо її точку зору, такими умовами мають бути:

- постійне та систематичне інформування громадськості про політику, здійснювану органами державної влади та місцевого самоврядування усіх рівнів;
- започаткування чіткої системи безперервних взаємоузгоджених взаємодій;
- надання вичерпності і правдивості поширюваній органами державної влади та місцевого самоврядування інформації, що безпосередньо впливає на рівень довіри громадян до державної влади в цілому;
- створення й закріплення органами державної влади та місцевого самоврядування усіх рівнів підтримуваного громадянами позитивного іміджу своєї діяльності;
- формулювання спільних цілей не на рівні декларацій, а на рівні реальних шляхів та пріоритетів їх реального досягнення;
- зрозумілість та простота інформаційних повідомлень, адресованих владою громадськості;
- надання громадськості можливості висловлювати свою думку щодо важливості проектів та планів державної влади та місцевого самоврядування до прийняття остаточного рішення щодо їх доцільності;
- проведення відкритих дискусій з метою встановлення партнерських відносин між органами державної влади та місцевого самоврядування усіх рівнів;
- організація та постійне здійснення органами державної влади та місцевого самоврядування усіх рівнів свідомої і продуманої оптимізації діалогу й контактів з метою недопущення недовіри до влади в цілому;
- постійна робота щодо формування у публічних службовців почуття громадського обов'язку та служіння інтересам громадян [46, с. 120].

Обираючи саме такий підхід щодо співпраці з інститутами громадянського суспільства органи влади підвищуватимуть результативність своєї діяльності, підсилюватимуть її правомірність, завойовуватимуть довіру громадян до влади, заручатимуться підтримкою громадської думки в процесах публічного управління та адміністрування.

6.2. Кризові комунікації в політичній та парламентській діяльності

У політичній та парламентській діяльності, для політичної комунікації та співпраці з інститутами громадянського суспільства чільне місце належить вербальним і невербальним формам кризових комунікацій.

Чому перевага надається формам кризових комунікацій – тому, що Україна за всю свою новітню історію перманентно переходить від однієї кризи до іншої. Криза економічна змінюється на політичну, кризу еліт, структурні, суспільні кризи тощо. Багато хто з науковців та політиків-практиків вважають такий стан звичним для посттоталітарного суспільства, а на нашу думку – період посттоталітарного синдрому українського суспільства досить затягнувся і дезорганізовує процеси реформ в країні. Тому варто акцентовуватись на співпрацю політичного сектора з інститутами громадянського суспільства (ЗМІ, ГО, політичні партії, місцеве самоврядування тощо) та необхідно разом виробити й дотримуватись певних соціально-ціннісних орієнтирів, в основі яких має бути стабілізація суспільно-економічних процесів розвитку країни. Потрібно кожному управлінцю, політику, представнику органів місцевого самоврядування навчитись володіти мистецтвом кризових комунікацій, тобто доступними механізмами стосовно донесення об’єктивної інформації до громадян за умов загострення економічних, політичних чи соціальних протиріч у суспільстві в умовах ослаблення державного контролю у т.ч. й про власну діяльність.

Кризова комунікація у політичній та парламентській діяльності включає в себе різноманітні форми передачі інформації: вербальні й невербальні, формальні й неформальні. Як правило, згадані нами форми комунікації знаходяться у тісній взаємодії. У зв'язку з цим особливий інтерес викликають не лише їхні всілякі поєднання, але й зміна ролей та значення в комунікаційних процесах в умовах кризових ситуацій.

У практичній діяльності вербальні та невербальні форми комунікації існують у тісному поєднанні і дуже складно виокремити один вид комунікації від іншого. Відповідно до кризової комунікації інтерес викликають обидва види інформаційної взаємодії тому, що дозволяють виявити не лише явні, але й приховані мотиви учасників інформаційних процесів (*у нашому випадку політиків і парламентарів та інститути громадянського суспільства*). Вербальний аспект комунікації передбачає словесний обмін інформацією. Типовим прикладом такого роду взаємодії у парламентській діяльності є переговори, консультації, дебати, заяви, звернення тощо. При вивченні вербальної комунікації особливий інтерес викликає такі її складові учасника комунікації як: інтонація, підбір слів та висловів, що використовуються, доречність та вмотивованість пауз, особливості голосу тощо.

Інтонація виступу народних обранців особливо його емоційне забарвлення має особливе значення не лише у політичній, парламентській чи кризовій, але й повсякденній комунікації. Часто надається значно менше

значення словам ніж їхньому емоційному донесенню. Не рідко від людей, що нас оточують, чуємо такі вислови: «Ви чули, з якою інтонацією це було ним промовлено!». Людська свідомість у першу чергу сприйає інтонацію висловлювання, а лише потім його зміст. Тому варто пам'ятати, що зміст фрази оратора може змінюватися суттєво за рахунок інтонаційно-емоційного оформлення.

В умовах кризового стану суспільства чи його окремої групи (громадська організація, політична партія, *парламент, депутатська фракція чи группа, команда депутата чи кандидата в депутати*), сприйняття людиною навколишнього світу піддається значним змінам. Природньо, що важлива формуюча роль у цьому процесі належить характеристикам зовнішнього середовища, особливо у кризовий період. Іншими словами, чим глибше і масштабніше криза, тим більше вплив на сприйняття подій, що відбуваються, здійснюють ірраціональні елементи. І навпаки, якщо ситуація у суспільстві стабільна, виклики відсутні, люди менше реагують на емоційність адже вони самі не емоційно заангажовані.

У першому випадку на перший план виходять емоції, страхи та забобони, які до цього моменту знаходились під контролем свідомості. І публічним політикам на це варто звертати увагу. Як приклад, візьмемо роботу диктора радіо чи телебачення. В умовах, що склались, звереннння диктора телебачення чи радіо до аудиторії має відповідати певним вимогам. По-перше: мова має бути спокійна та розмірена. Не бажано різко змінювати інтонацію голосу: переходити на крик чи понижувати її до шипотіння. Диктор не повинен робити акцент на окремих словах чи висловах. По-друге, між словами та фразами не повинно бути довгих пауз, оскільки вони сприяють виникненю і наростанню напруги. Бажано, щоби паузи між фразами були однаковими за протяжністю тому, що затяжне мовчання притягує увагу до того, що буде сказано далі. Інтонація ні в якому випадку не повинна видавати емоційний настрій диктора. Кращим способом подання інформації у данному випадку буде нейтральна інтонація, позбавлена зайвих емоцій, бо існує ймовірність «ефекту зараження»: емоційні переживання комунікатора (в данному випадку диктора, а в нашому – виступ представника парламенту) передаються аудиторії або певній частині суспільства [2, с.74 -75].

Описаний ефект часто використовується *політичними «акторами»* при проведенні мітингів, демонстрацій, пікетів та різної політичної ходи, як форми вираження позиції (*часто протестної*). Мета данного роду дій – перетворити різношерстний натовп у єдину організовану масу, котра управляється за рахунок даної дії в інтересах певного кола осіб, організованих навколо якоїсь ідеї (*не обов'язково суспільнозначимої*). Цей процес (*комунікативна дія*) в значній мірі спрощується за рахунок чітко спланованої і психологічно відпрацьованої комунікації. Небезпека «ефекту емоційного зараження» є в тому, що досягаючи певного рівня емоціонального піднесення, людина стає певним чином не керованою і виникає мотивація поведінки під впливом «психології натовпу» (активно досліджував Дмитро Корчинський),

що є суспільнонебезпечним. Адже, емоційний всплеск, що переживається кількома людьми, має ще більшу амплітуду ніж індивідуальний і, практично, є некерованим [2, с.74 -75].

Особливої уваги у політичній комунікації заслуговують слова та вислови, що використовуються політичними «акторами», у т. ч. парламентарями у публічних комунікаціях. Наукова термінологія та філософська риторика, без сумніву, надає певної ваги висловлюванням і має бажаний результат лише у визначених колах, близьких до проблемної області виступу чи розмови, діалогу тощо. Але на рівні масової комунікації вони суттєво можуть заважати встановленню взаєморозуміння між політиками й електоратом (*виборцями*). Використання жаргону і нецензурних висловів може мати певний визначений зміст і надавати комунікації певної направленості і сприяти сприйняттю «як свого», але є неприйнятним у межах масових комунікацій. Не викликає сумнівів, що ці прийоми іноді сприяють емоційності сприйняттю процесів, що відбуваються та часто й вирішенню ситуації. На переконання науковця Алексашкіної М. В. «використання специфічної лексики допустиме при міжособистісній або груповій комунікації при умові її непоширення за межі даного інформаційного простору» [2, с. 75].

Як приклад, до політиків, що часто використовують таку лексику відносять В. В. Жириновського (РФ) чи Ляшка О. В. (Україна), Ле Пен Жан-Марі (Франція). Коли В. В. Жириновський здійснює конструктивну критику федеральної влади Росії за недоліки у роботі чи допущені помилки, то його висловлювання рідко сприймаються виборцями всерйоз, оскільки у них присутні достатньо жаргонні висловлювання («жульйо», «ворьйо», «імпотенти», «повія» тощо), некоректні порівняння («осли», «барани» тощо) та інші експресивні висловлювання та дії (у тому числі нецензурна лексика та агресивність у поведінці), що неприйнятні для масових комунікацій.

У критичних виступах українського політика Олега Валерійовича Ляшка виникає теж схожа ситуація. Іноді складається враження, що Володимир Вольфович є сценічним плагіативним політичним образом цього українського політика, але з певними корективами. Його вислів «скотиняка» чи «скотиняки» став вже популярним навіть серед дітей дошкільного віку. Він, зазвичай, не обирає вислови у критиці своїх опонентів: «коза», «жирні коти», «дармоїди», «московська зозуля». Або наприклад «емоційно забарвлені» вислови Генадія Москаля: «Думаю, лучше всего нам группироваться с Натальей Витренко. А чем плохо? Луценко с одной стороны, Витренко с другой – мы бы страну перевернули! А еще ведь Корчинский есть! У нас две тысячи людей официально на учете в психбольницах состоят. Им нужны депутаты или нет?». «Вершиною ораторської майстерності» стали вислови його риторики на посаді голови адміністрації Луганської області, або «критичні» опуси на адресу в. о. міністра охорони здоров'я України Уляни Супрун [79]. Але такий «стиль» є досить популярним серед українського виборця, адже багато з них,

користуються цим лексиконом у повсякденному житті. Тому політики до нього й вдаються, що б «завоювати» їхні «симпатії».

Щодо останнього – французького політика Жан-Марі Ле Пен. У липні 2006 набуло широкого розголосу висловлювання Ле Пен про те, що французи не почувають себе солідарними з національною футбольною командою, тому що в збірній багато «кольорових гравців». Або Ле Пен вважає «недоліком» те, що вихідець з сім'ї іммігрантів Саркозі є євреєм по матері – на її думку це робить Саркозі «менш придатним» для управління країною. «Месьє Саркозі не має того минулого, яке формує дійсного представника нації. Наявність трьох бабусь-іноземок – не найкраща якість для майбутнього президента», – заявила з цього приводу Ле Пен [47].

Важливу роль у масовій кризовій комунікації мають голосові дані комунікатора. Специфіка чоловічого сприйняття така, що жіноча мова сприймається як пташина трель, тобто в розумінні того, що те, що говорить жінка видається досить туманним. При цьому і чоловіки, і жінки віддають перевагу отримувати інформацію від чоловіків. Найбільш сприятливе враження на слухачів здійснює низький голос. В той же час високий голос часто може визивати роздратування. Тут варто згадати легендарного радянського диктора часів Другої світової війни Юрія Борисовича Левітана. За його голову (смерть) Адольф Гітлер обіцяв 250 тис. німецьких марок і вважав його своїм ворогом номер один. Голос Левітана називали «голосом надії». Мав унікальний тембр і його виступи в ефірі, не залежно від того, які новини він оголошував, до сьогодні вважається зразком дикторської роботи в умовах надзвичайних ситуацій.

Кращим голосом української реклами вважається голос лідера групи «Кому вниз» Андрія Середи. Політична реклама з його озвучуванням вже є певним кроком до успіху.

Визначні природні голосові дані в поєднанні з комбінуванням різноманітних способів подання інформації, в залежності від її змісту, здійснюють сильний вплив на слухачів. Негативна інформація подається спокійним голосом з розміреною інтонацією. При цьому диктор практично не демонструє особистих емоцій, наскільки це є можливим у обставинах, що склалися. Наприклад, повідомлення про військові успіхи передавались спокійним голосом але при цьому з певними нотками величі і радості за успіхи. У описаних умовах роботи диктора мав місце «ефект емоційного зараження» позитивного направлення, що є не лише сприйнятливим, але й виправданим.

Між іншим, варто нагадати, що в процесі взаємодії лише 20-40% інформації передається за допомогою вербальних засобів вираження, решта 60-80% комунікації здійснюється за рахунок невербальних [64, с. 5]. Невербальна комунікація передбачає подачу інформації у всіх інших формах, крім словесної. Жести і міміка як невіддільна складова людського спілкування є теж важливим носієм інформації. Вони дозволяють судити не лише про якість і характер інформаційної взаємодії, але й про її зміст.

Існує багато способів визначити, наскільки співрозмовник відкритий та щирий. Наприклад, схрещені на грудях руки і бігаючи очі одного з учасників телевізійних політичних дебатів кандидатів у депутати свідчать про те, що є інформація про яку він би не хотів почути або її оприлюднити [64, с. 5].

Багате емоціями, насичене мімікою обличчя у поєднанні з занадто активною жестикуляцією (*а часто ще й скоромовний спосіб подання інформації*) часто не сприяє підвищенню рівня довіри до політика чи просто комунікатора. У кризових ситуаціях від політичних агентів населення чекає зважених та обдуманих дій. У даних обставинах зайві жести і мімічні рухи обличчя комунікації політика чи управлінця принесуть суттєвий ущерб його іміджу, оскільки такі його дії є свідченням його імпульсивності та зайвої емоційності. Ці риси населенням не сприймаються позитивно.

Важливою складовою комунікації є сформований імідж політичного діяча. Багато в чому він визначає відношення аудиторії до поширеної ним інформації. Якщо за політиком закріпився ярлик несерйозного і необачного суспільно-політичного діяча то, не виключено, що навіть найсерйозніші застереження та ефективні пропозиції, що ідуть від нього, не будуть серйозно сприйматися. Своєрідна форма корисних пропозиції, своїх ідей у поєднанні з іміджем імпульсивного, нестриманого і часто екзальтованого чи екстравагантного політика, схильного до дій на публіку, далеко не сприяє підвищення довіри до нього.

Крім жестів, міміки, а також інших іміджевих характеристик до вербального виду інформаційної взаємодії відносяться дії або бездіяльності інших іміджових гравців, що демонструють їх відношення до подій, відбуваються. До невербальних дій із створення та підтримці комунікації варто віднести страйки, голодовки, ходи, пікети тощо. Як невербальна форма подання своїх інтересів, як правило, дані форми комунікації є крайніми методами дії на інформаційний простір і використовуються політичними акторами при неефективності і при не результативності вербальних способів побудови інформаційних потоків. Прикладом невербальної бездіяльності в якійсь мірі є голодовки, пасивні акції протесту (приковування себе), наприклад, голодовка та сидіння студентів під час української Революції на граніті (2-17 жовтня 1990 року) тощо.

Як невербальна комунікація, так і вербальна комунікація можуть здійснюватись як у формальних комунікаційних, так і в не формальних комунікаційних зв’язках. У зв’язку з цим можна виокремити формальні та неформальні види кризової комунікації. Формальна комунікація здійснюється у межах існуючих інститутів та процедур у відповідності з позиціями, що займають агенти комунікації. Умовно можна виділити наступні види формальної комунікації. По-перше, варто виокремити прес-конференції і конференції як спосіб подачі інформаційно – новинних матеріалів.

Прес-конференція передбачає зустріч представників ЗМІ з політичними акторами для отримання інформації. Ця форма комунікації політика, народного обранця чи іншого представника влади сприяє не лише

встановленню певного впливу й контролю над інформаційним простором, але і формуванню дружніх відносин з медіа-структурами, що надзвичайно важливо для формування політичного іміджу [87, с. 5]. Більш широко-масштабними заходами, що передбачають значну кількість учасників є конференції.

В умовах кризової ситуації, особливо коли події розгортаються досить швидко, найбільш оптимальним варіантом подачі і поширення інформаційнх матеріалів є прес-конференція. Як правило, організатори данного заходу заздалегідь визначають коло ЗМІ-учасників, до яких, в залежності від характеру ситуації, входять лояльні, об'єктивні, найбільш популярні або інші інформаційні агенти.

По-друге, серед способів здійснення формальної комунікації можна виокремити матеріали для поширення в процесі організації і проведення інформаційних заходів (виготовлення та поширення прес-релізу). Очевидно, що в сучасних умовах політичного життя, кожна заява, зроблена в час проведення конференції або прес-конференції вимагає фактичних доказів. Окрім заяв від учасників описаних інформаційних заходів вимагаються достовірні відомості про причини та можливі наслідки проведених заходів. У зв’язку з цим аудиторії мають бути представлені офіційні документи, аудіо й відео матеріали та інший фактичний матеріал. В умовах економічної чи політичної кризи, передвиборчий період чи період проведення реформ, особливо гостро стоїть питання про представлення на заході статистичних показників: рівень підвищення цін, ВВП, купівельна спроможність, різноманітні результати опитувань, соціологічних досліджень тощо. Тому організатори мають бути готовими подати не лише поточні показники, але й прогноз відносно можливого розвитку подій.

По-третє, особливою формою комунікації є матеріали, призначені для безпосередньої публікації чи висвітлення та оприлюднення в ЗМІ. Як було зазначено вище, це можуть бути аудіо, відео, електронні та друковані матеріали. Вони можуть бути представлені як при проведенні конференції, так і перед чи після її проведення. Ці матеріали можуть передаватись журналістам безпосередньо самими політиками, розсилатись на електронні пошти. І очевидно, що даний матеріал має являти собою підбір подій для висвітлення, за умови планування процесу подачі, надання йому певної значимості і змісту, вибір способів подачі та поширення. В кризових умовах офіційні владні структури мають представляти інформацію про поточні події регулярно, на постійній основі, у відповідності з особливостями ситуації та інформаційними очікуваннями аудиторії, її настроями (емоційним забарвленням).

Не секрет, що у багатьох випадках політичного життя мають місце події чи явища про які з різних причин не варто повідомляти широкій громадськості. Якщо існує незначна вірогідність того, що в результаті економічної кризи може виникнути проблема з фінансуванням тих статей бюджету, які є закритими для широких верств громадськості, то, скоріш за все

буде плануватись пошук засобів за рахунок пониження затрат на інші сфери суспільної діяльності. У даних обставинах тиражування інформації може спровокувати не лише чутки, але й паніку. Яскравим прикладом новинної події, що відповідає приведеним вище характеристикам, є звернення «політичного актора» до широкої аудиторії через ЗМІ [2, с.78]. Наприклад, виступ голови Національного Банку України по телебаченню із закликом до громадян зберігати спокій і не забирати вклади з банків у час підвищення рівня інфляції може розглядатись як ілюстрація до приведеного вище способу комунікації. Такий виступ спонукує до ще більшого загострення фінансової кризи – громадяни активно звертатимуться до банків з проханням повернути свої вклади.

ЗМІ, в свою чергу, є спеціалізованими структурами, що займаються створенням, тиражуванням і поширенням інформації (в тому числі і образів політиків). Проблема в тому, що окрім формальної комунікації, вони сприяють ще й створенню неформальної. До останньої належать плітки, чутки, різні розмови (ОБС – одна баба сказала) тощо. Інформаційні повідомлення неоднозначного змісту, як правило, викликають домисли, які переростають у плітки та різні чутки та інші нісенітниці. Не рідко у ЗМІ зустрічаються повідомлення, що не мають під собою ніяких фактичних доказів – по суті, вони являються друкованими плітками «газетні інформаційні качки».

Особливе значення у політичній комунікації мають анекдоти та сатиричні вірші у якості неформальних способів комунікації. Це особливий вид комунікації, що включає в себе гумор і сатиру, які сприяють не лише критичному відображенню, але й розумінню реальної політичної чи економічної дійсності. Яскравим прикладом був сплеск «такої народної творчості» під час Революції Гідності на листівках та плакатах міста Києва у тому числі й на Новорічній ялинці. Багато таких надписів теж містили елементи ненормативної лексики. З цього приводу виникали навіть пісні та коломийки. Відома пісня полтавської громадської діячки Ірини Земляної «Вітя, чао!», або вигуки українських вболільників у пісенній формі зразу «Спасибі жителям Донбасу за Президента - …….. », а згодом «Путін …… ла-ла-ла». Ці «твори» є способом зниження або навпаки підвищення адекватно до ситуації суспільної напруги, а також певною реакцією на динамічні процеси, що відбуваються та способом реакції на них чи пристосування до них. Анекдоти, вірші, пісні, малюнки, карикатури сатиричного змісту є спрощеним сприйняттям реальності.

Специфіка гумору і сатири в тому, що вони надають подіям негативного відтінку. Поява цих «творів народної творчості» свідчить про певний рівень сприйняття громадянами країни соціально-політичної ситуації. З недавнього часу в суспільній думці з’явився вислови, які важко віднести до анекдотів чи сатиричного вірша, але, між іншим, вони теж відображають оцінку населенням поточних соціальних і економічних процесів, що ведуть до подальшого розшарування населення. По своїй суті, ці вислови –

розшарувальники (або «меседжі»), вони відображають соціально-економічний та політичний стан і громадянський зріз, що характерний для нинішніх умов суспільства: нині актуалізувалось – «Кому війна, а кому мати рідна»; саркастичне – «Живем по новому?»; кінокласичне про корупцію та владу: «Він же пам'ятник – хто його посадить», а під час Революції Гідності народилось холодною зимою: «Хто не скаче – той москаль» тощо.

Останнім часом звертають увагу на себе такі форми молодіжної комунікації, як графіті. Надписи і символи, що з'являються у громадських місцях в період різних гостро кризових подій, несуть особливе змістовне навантаження. У певній мірі вони являють собою протестні форми ставлення до поточних подій, тому що ще є певним порушенням визначених суспільством правил та норм [53].

Графіті є способом включення у комунікацію певних прошарків населення, тобто громадян певного віку і соціального стану. Як правило, до таких проявів свого відношення до поточних процесів у суспільстві схильні молоді люди. Це відносно нове явище в українському, а також пострадянському суспільствах, але воно достатньо поширилось і в політичній комунікації в умовах кризи набуває особливого значення. По-перше: графіті свідчать про включення в поточні процеси певних прошарків населення, наприклад молоді. По-друге: відображають міру їх включення і оцінку подій. Про це свідчить не лише форма та зміст графіті, але й кольорова гама (наприклад: синьо-жовті чи червоно-чорні кольори). Темні фарби більше говорять про негативне ставлення до ситуації, холодні тони демонструють нейтральне або об'єктивне відношення до подій, що відбуваються. Яскраві кольори графіті є свідченням надії на сприятливі умови подолання кризи. Вивчаючи цвітові гами графіті, не варто забувати про кольорові вподобання їхніх авторів.

Надписи в громадських місцях є історично особливим родом комунікації в українському, пострадянських, європейському суспільствах та інших світових спільнотах. Вони є невід'ємною частиною повсякденного життя, займають особливе місце у суспільній комунікації. Як правило, надписи містять однозначну і не дуже приємну оцінку ситуації в країні чи по відношенню до окремого політика або партії, що несуть відповідальність за стан справ у країні. Крім того ці написи часто «пропонують» вихід з кризового стану суспільства. В основному це короткі однозначні заклики здійснити якісь дії або оцінка стану суспільства. В часи політичних криз чи подій на стінах будівель зустрічались надписи типу «Банду геть», «Бандитам тюрми», «Ющенко ТАК» тощо. В Україні у графіті часто відображується історична оцінка політичних постатей минулого чи їх героїзація.

Графіті містить свої національні риси. Наприклад, науковець Алексашкіна М. В. зазначає, що «особливість російських написів є в тому, що в більшості випадків вони містять нецензурні слова та вислови, що надає їм емоційного забарвлення». Вона вважає, що «можливо, ці обставини можна віднести до самобутньої культури російського суспільства». Але варто

зазначити що й українські графіті не так часто, але містять «певні елементи народної творчості». Форма вираження відношення до ситуації в країні (до партії чи окремого політика) є індикатором того, наскільки серйозно суспільно-політична та економічна криза впливає на життя простих громадян [2].

Кризові комунікації можуть здійснюватись у різноманітних формах, часто тих, що існують як незалежні одна від іншої, так і в тісній взаємодії. Проблема в даному випадку заключається у виявленні та опрацюванні всього спектру комунікаційних можливостей, а також факторів, що впливають на їх реалізацію для використання у політичних та суспільних комунікаціях. «Політичні актори» мають володіти якомога більшим спектром цих комунікацій.

6.3. Ефективність діалогу та партнерські відносини органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства

Для з'ясування суті діалогу та партнерських відносин органів публічної влади з організаціями громадянського суспільства насамперед слід розглянути такі поняття, як «публічне врядування», «публічне адміністрування», «публічна служба», «державна влада», «публічна влада», «органи публічної влади», «громадянське суспільство» та ін.

Як стверджує А.Ф.Колодій, публічне врядування і публічне адміністрування (англ. government, governance and public administration) – два різновиди управлінської діяльності інституцій публічної влади, завдяки якій *держава та громадянське суспільство* забезпечують самокерованість (самоврядність) усієї суспільної системи та її розвиток у певному, визначеному напрямку. [27, с. 488]. Як бачимо, це визначення показує взаємозв'язок публічної влади і громадянського суспільства. Іншими словами, врядування дорівнює виробленню і здійсненню публічної політики, що є справою суспільства, громади, кожного її члена, а не лише офіційно уповноважених осіб [27, с. 489].

Окрім того, у Європі відбувається зміна управлінської парадигми, унаслідок чого все більшого поширення набуває підхід до управлінських проблем з позицій «врядування» не як government –урядового управління, а як «governance» – публічного (суспільного) управління, у якому задіяні всі зацікавлені сторони: *уряд,* бізнес, *громадянське суспільство*. Воно містить у собі конотацію виходу управлінської діяльності за межі уряду, «роздержавлення» управлінських функцій, передачі значної їх частини від уряду до інших суспільних суб'єктів задля досягнення кращої керованості суспільства, його впорядкованості і спрямування на досягнення стратегічних цілей [27, с. 489].

За визначенням О. С. Петренка та О. В. Антонової, «публічна служба – організаційно-управлінський регулятивний та інтегрований інститут суспільства, що *забезпечує взаємодію громадян і держави, реалізацію функцій держави за допомогою спеціальних установ і організацій, у яких працюють*

спеціально підготовлені службовці, які керуються у своїй діяльності відповідними законодавчими нормами й соціальними цінностями .Отже, як видно, ключовим тут є словосполучення «взаємодія громадян і держави». Публічна служба як соціальний інститут є інструментом реалізації конституційних цілей і функцій держави з метою задоволення потреб громадян, територіальних громад та суспільства. Метою діяльності публічної служби є забезпечення публічних інтересів, нормалізація громадських відносин та соціального співіснування членів певного суспільства [29, с. 375 - 376].

У той же час за визначенням М. І. Карпи публічна служба (англ. public servise) – це професійна діяльність осіб, які займають посади в державних органах, в органах місцевого самоврядування та в інших органах публічної влади, мають статус публічного службовця, виконують повноваження публічної адміністрації та публічні функції Основним видом діяльності публічного службовця є надання публічних послуг. Основою публічної послуги є публічний інтерес, що означає визначений державою та забезпечений правом інтерес соціальної спільноти, задоволення якого є умовою та гарантією її існування і розвитку.

Спроби пошуку відповіді на питання про сутність феномену «влада» та похідного від нього поняття «публічна влада» не припиняються вже впродовж багатьох століть, що аж ніяк не зменшує їх актуальності й у наші часи.

За визначенням В.Я.Малиновського, «державна влада – політико-правовий інструмент забезпечення функціонування держави та реалізації її місії через систему повноважень і механізмів, що застосовуються від імені держави спеціально утвореними органами державної влади для захисту та реалізації спільного інтересу, забезпечення загальних і локальних потреб, реалізації функцій регулювання та вирішення конфліктів у суспільстві [26, с. 143].

Концентруючи свою дальшу увагу на з’ясуванні сутності та змісту публічної влади, зазначимо, що в науковій літературі нині точаться доволі гострі дискусії на предмет виокремлення її внутрішніх елементів. У цьому разі йдеться про те, що в одних випадках під публічною владою розуміють виключно державну владу, в інших – згадують про політичну владу, що охоплює собою всі прояви публічної влади. Вивчення наукової літератури показує, що доволі часто вітчизняні автори називають державну владу публічною владою, зводячи, як наслідок, ці два поняття до одного.

Поняття «публічності влади», на думку Г.В.Атаманчука, включає широку сферу доступу громадян до участі в питаннях управління шляхом обрання відповідних органів, відкритості функціонування таких органів, та громадського контролю за їх функціонуванням [19].

Публічна влада – це вольове відношення між людьми з приводу організації їхньої сумісної діяльності, вироблення на основі спільного інтересу.

Можна виокремити такі особливості публічної влади:

- вона існує і функціонує в межах суспільних відносин;

• здійснює управління, упорядкування, з метою підтримання функціонування суспільства та базується на силі;

• публічна влада є соціальним явищем;

• виступає невід'ємним атрибутом суспільства на будь-якому етапі його розвитку [19].

Органи публічної влади виступають владними інститутами політично організованого суспільства сучасного типу.

Однією з ознак держави є наявність населення, що певним чином організоване та самоорганізоване за допомогою публічних правил поведінки. Цей процес самоорганізації здійснюється через мережу органів публічної влади. Незважаючи на очевидну однорідність функцій, у різних країнах ці органи пройшли свій шлях становлення і становлять собою продукт цього суспільства.

Органи публічної влади відповідають тим же ознакам, що і сама публічна влада:

- спрямованість на виконання суспільних завдань і функцій;
- інституційний характер;
- легітимність;
- відособленість апарату, що здійснює цю владу, від населення;
- структурованість за територіальною ознакою;
- загальність, тобто охоплення владою всіх осіб на відповідній території;
- неперервність функціонування (за наявності окремих тимчасових органів);
- універсальність, тобто спрямованість на вирішення всіх справ суспільного значення;
- обов'язковість владних рішень для всіх суб'єктів на відповідній території;
- функціонування у правових формах, тобто діяльність за законодавчо встановленою процедурою і оформлення владних рішень правовими актами;
- можливість використання передбачених законодавством засобів примусу для реалізації своїх рішень;
- право встановлювати і стягувати загальнообов'язкові податки і збори з населення; самостійне формування бюджету [93].

Носіями публічної влади в розумінні статей 5 та 19 Конституції України виступають органи державної влади та органи місцевого самоврядування.

Отже, публічна влада відрізняється від державної вищенаведеними особливостями, і насамперед своїм суб'єктним складом. Суб'єктами публічної влади виступають населення, народ, сукупність абстрактних суб'єктів влади, а державної влади – лише її органи. Ураховуючи вищенаведене, можна зробити висновок, що державна й публічна влада мають певні спільності, але за природою свого співвідношення перебувають у взаємозалежності подібно до співвідношення частини й цілого.

Далі зупинимося на розгляді поняття «громадянське суспільство». Як стверджує Н. Г. Синицина, громадянське суспільство (громадянське товариство) (англ. Civil Society) – сучасна парадигма суспільного життя, основою якої є *пріоритетність людини у суспільно-політичних, економічних та інших питаннях взаємодії з державою* [63, с. 80]. Структурними елементами громадянського суспільства є організації (політичні партії, громадські об'єднання, асоціації) та різні об'єднання (професійні, творчі, спортивні, конфесійні тощо), що охоплюють усі сфери суспільного життя і є своєрідним регулятором свободи людини. До основоположних принципів функціонування громадянського суспільства можна віднести економічний і політичний плюралізм, особисту свободу, публічність і загальну поінформованість, справедливість і суворе дотримання законів [63, с.80]. У сучасному розумінні громадянське суспільство – це суспільство з розвиненими економічними, політичними, правовими та культурними відносинами між людьми, що є незалежним від держави, але *взаємодіє з нею.* Сутність громадянського суспільства в Україні полягає в поєднанні основних засад державного управління та широкого залучення громадськості до розв'язання суспільно-політичних проблем. Формами прояву громадянського суспільства в Україні є парламентські слухання, громадські обговорення, діяльність органів місцевого самоврядування та місцевих громад, громадських організацій тощо. Дальший розвиток громадянського суспільства в Україні є необхідною умовою її європейської та євроатлантичної інтеграції [63, с. 80].

Діалектика відносин громадянського суспільства і держави складна й суперечлива, оскільки між ними відбувається своєрідний поділ організаційно-управлінської праці. Громадянське суспільство як динамічна система завжди відчуває тиск з боку державної влади. Воно є незалежним настільки, наскільки держава є терпимою до такої незалежності. Проте, держава не може розвиватися без вільного формування громадянського суспільства, яке контролює дії політичної влади. Слабкість громадянського суспільства штовхає державу до узурпації його прав, унаслідок чого відбувається перерозподіл функцій держави і громадянського суспільства. У такому разі держава, окрім власних функцій, привласнює ще і функції громадянського суспільства, змушує його виконувати винятково державні рішення.

Незалежність громадянського суспільства як правової структури, полягає в здатності протистояти сваволі держави. Держава і суспільство існують у вигляді суперечливих безупинних взаємодії і взаємовпливу, характер і спрямованість яких значною мірою залежать від рівня розвиненості громадянського суспільства та його інститутів. Конфронтація інтересів держави і громадянського суспільства є показником неефективності державного управління і самого механізму держави. Оптимальною умовою їх компромісу слугує встановлення гармонійного єднання приватних і публічних інтересів з метою забезпечення прав людини [12].

Взаємодія громадянського суспільства і держави виявляється в тому, що громадянське суспільство: 1) слугує соціальною основою держави,

не існує поза державою; 2) розвивається в системі взаємодії з державою через партії, вибори, представницькі органи влади, а також через групи та об'єднання за інтересами (лобізм); 3) впливає на створення і функціонування державних органів у власних інтересах (частина партій діє в межах держави через парламентські фракції; лобісти взаємодіють з органами виконавчої влади через консультативні комітети при уряді, його міністерствах – це так зване функціональне представництво); 4) потребує від держави охорони і захисту життя, здоров'я, безпеки громадян, але не допускає її втручання в їх приватні інтереси; 5) використовує норми права, вста-новлені і закріплені державою у формах (джерелах) права – нормативно-правових актах, нормативно-правових договорах, правових прецедентах тощо [12].

Простежимо роль цивілізованої держави у розвитку громадянського суспільства, яка:

1) слугує формою, що організовує громадянське суспільство і створює умови для його розвитку;

2) є відносно самостійною щодо громадянського суспільства і здійснює солідарні публічні інтереси всіх членів суспільства;

3) встановлює «правила гри», яких мають дотримуватися громадяни та їхні об'єднання, створює сприятливі умови для їхнього існування та розвитку;

4) не втручається в приватну сферу сім'ї, побуту, культури (перший рівень громадянського суспільства): таке втручання можливе лише з метою забезпечення особистої або громадської безпеки;

5) не втручається в приватні (громадянські) правовідносини: у разі вступу в такі правовідносини втрачає можливість виявляти публічну владу, тобто зберігає всі ознаки публічно владної особи за межами приватних (громадянських) правовідносин;

6) надає необхідний захист громадянському суспільству, яке функціонує в межах її території, у тому, що належить до соціальної безпеки його суб'єктів;

7) виступає знаряддям соціального компромісу громадянського суспільства, пом'якшує соціальні суперечності між різними соціальними групами;

8) юридично забезпечує можливості громадянина бути власником, створювати громадські об'єднання, комерційні корпорації, брати активну участь у політичному житті суспільства;

9) має межі регулювання відносин у суспільстві, що визначаються конституцією держави, міжнародними стандартами прав людини [12].

І громадянське суспільство, і держава функціонують для задоволення потреб та інтересів людини. Європейська традиція виходить не із співвідношення інтересів людини і держави, а зі справедливого балансу інтересів особи і суспільства. Цей баланс розцінюється Європейським Судом з прав людини як гарантія правомірності відносин «людина – держава».

Як відомо, одна з головних цілей демократичних перетворень в Україні полягає в тому, щоб стимулювати розвиток громадянського суспільства.

Основну роль у цьому має відіграти налагоджений механізм правового регулювання.

Останнім часом науковці, політики і юристи, які досліджують проблеми становлення демократичної держави та громадянського суспільства, дедалі частіше вживають такі терміни, як «консолідована демократія», «консолідація демократії», «консенсусна демократія» тощо. Збільшується також кількість громадян, котрі розуміють, що Україна як нова демократична держава, не може функціонувати й стабільно розвиватися без вироблення єдиного вектора свого розвитку, без постійного пошуку та досягнення компромісів як між громадянами всіх регіонів, національностей, етнічних і релігійних груп, так і між основними політичними силами в представницьких органах влади, а також між державними органами та інститутами громадянського суспільства, що виступають на захист і забезпечення тих чи інших прав, свобод та інтересів людини і громадянина [57].

Усе це змушує політиків робити взаємні поступки й доходити консенсусу з багатьох питань дальшого суспільного розвитку, а науковців – до творчого пошуку нових механізмів (форм, методів, способів і засобів) досягнення компромісів і вироблення правових умов для ухвалення відповідних консенсусних рішень, оскільки «успішність процесів формування політичної, загальногромадянської нації, що передбачає винайдення суспільного компромісу щодо норм і суспільних цінностей, легітимності влади, залежить від паралельних процесів демократизації держави, формування консолідованої демократії» [57].

Концепція консенсусної демократії як новітньої моделі управління суспільними справами розробляється фахівцями багатьох держав світу з метою подолання однієї з найслабших сторін сучасної демократії – принципу більшості. Згідно з цією концепцією головним є досягнення консенсусу (згоди, злагоди) всіх сторін, що зацікавлені у вирішенні конкретного суспільно важливого питання (чи проблеми). Зазначені фактичні обставини актуалізують наукові дослідження всіх питань становлення в Україні консенсусної (консолідованої) демократії, зокрема її конституційно-правового, законодавчого та нормативно-правового забезпе-чення.

Процес управління суспільними і державними справами в світі сьогодення передбачає не лише пошук компромісів і досягнення консенсусів між основними політичними силами у представницьких органах влади, а й пошук відповідних компромісів і спільне вироблення консенсусних рішень у процесі взаємодії держави (державних органів) з інститутами громадянського суспільства. І «проблема налагодження взаємовідносин держави з громадянами набуває дедалі більшої актуальності в порядку денному державної політики в Україні …. Україна перебуває в процесі напрацювання інструментів та практик взаємодії в цій сфері, адаптації законодавства до європейських стандартів, виконання конкретних зобов'язань» [24, с. 22].

До інститутів громадянського суспільства (ІГС) належать громадські організації та рухи, професійні і творчі спілки, організації роботодавців,

професійні асоціації, недержавні заклади освіти та охорони здоров'я, благодійні, релігійні організації, недержавні засоби масової інформації, непідприємницькі товариства та установи, політичні партії та організації підприємців і промисловців, що не належать до влади та інші форми об'єднань громадян. Різноманітні ІГС досить часто називають неурядовими організаціями (НО), недержавними організаціями, неприбутковими організаціями, некомерційними організаціями, громадськими об'єднаннями. Організації громадянського суспільства або ж всю цю численність термінів об'єднують поняттям – «третій сектор» який, власне кажучи, і є громадянським суспільством у вузькому розумінні.

Співпраця державних органів з неурядовими організаціями є невід'ємним елементом демократичної політичної культури суспільства та країни в цілому. Наявність налагоджених ефективно діючих каналів взаємодії між органами державної влади та «третім сектором» виступає запорукою якісної державної політики, спрямованої на потреби суспільства, її підконтрольності суспільству, відповідність стратегічним національним інтересам.

Ще 2005 року Інститутом громадянського суспільства було розроблено Концепцію взаємодії держави і громадянського суспільства, де визначено основні засади, форми та принципи співпраці органів державної влади (ОДВ) з неурядовими організаціями.

Концепція передбачає:

1) визначення засад, на яких мають будуватися взаємодія органів публічної влади та організацій громадянського суспільства;

2) удосконалення наявних та створення нових форм соціального партнерства, співробітництва органів публічної влади та громадянського суспільства;

3) створення ефективних засобів та методів підтримки діяльності організацій громадянського суспільства та соціально значущих проектів, що ними реалізуються;

4) створення інфраструктури взаємодії органів публічної влади та організацій громадянського суспільства [17].

Покажемо чотири етапи налагодження співпраці й партнерських відносин ОДВ з ІГС:

1. Інформаційний зв'язок із спільнотою. На цьому етапі передбачається використання теле- і радіоінтерв'ю, висвітлення в пресі засідань ОДВ, постійні публікації за цією тематикою в засобах масової інформації, повідомлення в них про управлінські послуги для населення, подання рекламних матеріалів, інформаційних пакетів для преси, прес-релізів, прес-конференцій тощо.

2. Зворотний зв'язок зі спільнотою. Етап визначається застосуванням таких форм і методів, як громадські слухання, вивчення громадської думки, «гаряча лінія» тощо.

3. Діалог зі спільнотою, який потребує постійного зв'язку з населенням, що активізує, зокрема, допомогу громадським лідерам, діяльність дорадчих та експертних комісій.

4. Партнерство зі спільнотою. Етап характеризується спільною відповідальністю, діяльністю дорадчих, наглядових та профільних комісій, рад, груп, проведенням референдумів.

Взаємодія органів державної влади та інститутів громадянського суспільства набуває певних форм, основними з яких є громадські слухання, консультації з громадськістю, «круглі столи», громадські ініціативи, неформальні зустрічі, громадська освіта, референдуми. Зазначеним формам мають бути властиві такі характеристики, як динамічність, прозорість, відкритість, доцільність, ефективність, результативність. Вони повинні забезпечувати неперервність двосторонньої взаємодії [57].

Важливим є визначення і втілення принципів, на яких будуються взаємовідносини органів державної влади з інститутами громадянського суспільства.

1. Громадська активність. Громадська активність як ініціативна та добровільна участь людей у житті суспільства та виробленні державної та місцевої політики у різних, важливих для людей сферах, є необхідною складовою демократичного суспільства. Органи публічної влади мають підтримувати громадську ініціативу шляхом створення сприятливих умов для її виникнення та реалізації.

2. Партнерство. Взаємодія органів публічної влади та організацій громадянського суспільства повинна будуватися на основі партнерства та рівноправності. Це дозволить зробити співпрацю ефективною та створить умови для об'єднання зусиль державного та громадського сектору з метою вирішення суспільно значущих питань.

3. Відкритість і відповідальність. Діяльність організацій громадянського суспільства, органів державної влади, органів місцевого самоврядування має бути відкритою, відповідальною та підзвітною суспільству з питань своєї діяльності, у тому числі з питань реалізації проектів і фінансового забезпечення цих проектів.

4. Політична незалежність. Організації громадянського суспільства при здійсненні своєї діяльності мають бути вільними та незалежними, діяти виключно в рамках закону. Підтримка громадських ініціатив та організацій за рахунок бюджетів та фондів органів державної влади чи органів місцевого самоврядування має здійснюватися, як правило, на конкурсній основі з дотриманням прозорих процедур та безсторонності аби не допускати надання привілеїв чи створення обмежень політичного характеру, а також поширення політичного впливу на громадські ініціативи.

5. Запобігання корупції. При підтримці громадських ініціатив та організацій за рахунок бюджетів та фондів органів державної влади чи органів місцевого самоврядування потрібно створити умови й механізми, що виключають конфлікт інтересів та запобігатимуть корупції.

6. Раціональний і збалансований розвиток. Органи публічної влади, а також організації громадянського суспільства при реалізації власних чи спільних проектів та програм мають дбати про їх раціональний та збалансований розвиток відповідно до наявних у суспільстві потреб. Така діяльність повинна максимально покривати потреби суспільства у різних сферах суспільного життя та не припускати надмірної концентрації проектів у одній чи кількох сферах, що веде до дублювання та неефективного використання ресурсів, коли інші залишаються поза увагою влади та організацій громадянського суспільства.

7. Комплексність. Форми реалізації громадських ініціатив через організації громадянського суспільства є взаємопов'язаною та взаємодоповнювальною системою до виконання органами публічної влади власних повноважень в інтересах суспільства в цілому та окремих, соціально вразливих груп населення зокрема. Усі форми реалізації громадянських ініціатив мають розвиватися та діяти цілісно і системно. Кожна з форм є невід'ємним елементом громадянського суспільства, що сприяє становленню та зміцненню інститутів громадянського суспільства [17].

30-31 жовтня 2014 року понад 150 представників громадських організацій та органів влади із усієї України взяли участь у міжнародній конференції «Громадянське суспільство та держава: діалог та партнерство», яку було організовано ОБСЄ спільно з ПРООН, Міністерством юстиції України, Державною реєстраційною службою та Офісом Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини. З боку міжнародних партнерів у заході взяли участь представники Європейської комісії, USAID, NED та інших міжнародних організацій, що працюють в Україні.

З вітальним словом до учасників Конференції звернулася Старший програмний менеджер ПРООН в Україні Юлія Щербініна. Вона, зокрема, наголосила на основних викликах, що стоять зараз перед громадянським суспільством України та розповіла про основні ініціативи ПРООН в сфері розбудови потенціалу органів громадянського суспільства. Окрема увага надавалася ролі регіональних та місцевих організацій-партнерів ПРООН у побудові діалогу між громадянським суспільством та державою. Пані Щербініна відзначила, що зростання професіоналізму як представників органів влади, так і експертів від громадянського суспільства є запорукою плідної та рівноправної співпраці між секторами.

У межах конференції партнери проекту ПРООН «Демократизація і права людини в Україні» з регіонів України презентували підходи до впровадження спільних ініціатив між владою та ОГС на регіональному рівні. Особливо були відзначені такі ініціативи, як розроблення та імплементація програми громадського моніторингу органів влади Дніпропетровської області (Центр «Тамариск») та проект ініціювання місцевих ініціатив у місті Львові за допомогою електронних інструментів (ЛОГО Комітет виборців України).

Упродовж двох днів роботи експерти та активісти ознайомили учасників Конференції з досвідом взаємодії ОГС та влади, порушивши,

зокрема гострі питання довіри та співпраці між ОГС та владою. Особливо під час Конференції наголошувалося на позитивній ролі міжнародних організацій у підтримці проектів, ініціатив і програм, спрямованих на побудову довіри та плідної співпраці між владою та громадянським суспільством [17].

Ураховуючи підвищення ролі громадянського суспільства в різних сферах діяльності органів державної влади та органів місцевого самоврядування, зокрема щодо впровадження реформ, на підтримку ініціативи громадськості, а також з метою налагодження ефективного діалогу та партнерських відносин органів державної влади, органів місцевого самоврядування з організаціями громадянського суспільства, передусім з питань забезпечення прав і свобод людини і громадянина, Президент України своїм Указом від 26 лютого 2016 року «Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні» затвердив Національну стратегію сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки (далі – Стратегія) та утворив Координаційну раду сприяння розвитку громадянського суспільства як консультативно-дорадчий орган при Президентові України (далі – Координаційна рада) [70].

Стратегія є одним з інструментів для змін. Розроблення Документа відбувалася в умовах повної прозорості і відкритості. Нова Стратегія увібрала в себе кращі напрацювання вітчизняних фахівців, зарубіжні практики та загальновизнані європейські стандарти партнерства між державою та громадянським суспільством. Роботу було успішно завершено завдяки поступкам і компромісам, зокрема всередині самого громадянського суспільства, єдність якого є необхідною умовою створення сильної держави [43].

Затвердження Стратегії зумовлено потребою створення державою сприятливих умов для розвитку громадянського суспільства, різноманітних форм демократії участі, налагодження ефективної взаємодії громадськості з органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Як відомо, активне, впливове і розвинене громадянське суспільство є важливим елементом будь-якої демократичної держави та відіграє одну з ключових ролей у впровадженні нагальних суспільних змін і належного врядування, в управлінні державними справами і вирішенні питань місцевого значення, розробленні і реалізації ефективної державної політики в різних сферах, утвердженні відповідальної перед людиною правової держави, розв’язанні політичних, соціально-економічних та гуманітарних проблем.

Революція Гідності відкрила новий етап в історії розвитку громадянського суспільства, продемонструвала вплив громадськості на суспільно-політичні перетворення, стала поштовхом для оновлення та переформатування влади.

У зв’язку з підписанням Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії та їх державами-членами, з іншої сторони (2014), постали нові виклики у відносинах держави та громадськості, зумовлені потребою запровадження європейських правил та підходів до таких відносин на основі

принципів, закріплених у цій Угоді. Крім того, надзвичайно важливим є розвиток співпраці між організаціями громадянського суспільства України та держав – членів Європейського Союзу.

Розроблення нової Стратегії зумовлено змінами основних тенденцій розвитку громадянського суспільства, зростанням його ролі в різноманітних сферах – від просування реформ на державному і місцевому рівнях, європейської інтеграції та розвитку електронного урядування до надання волонтерської допомоги Збройним Силам України, іншим військовим формуванням, правоохоронним органам, органам державної влади під час дії особливого періоду, проведення антитерористичної операції, надання допомоги внутрішньо переміщеним особам. Стратегія спирається на базові цінності відносин між демократичною державою і громадянським суспільством, зумовлена становленням такого суспільства як основи народовладдя та прагненням створити належні умови для ефективної взаємодії держави, громадянського суспільства та бізнесу задля модернізації України, підвищення добробуту і створення рівних можливостей для всіх.

Як показує досвід демократичних держав, розвиток громадянського суспільства за системної державної підтримки дає змогу залучати додаткові людські, організаційні, фінансові та технічні ресурси для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг, сприяння процесу децентралізації державного управління і підвищенню його якості, а також скоротити державні видатки і запобігти корупційним ризикам [70].

Далі проаналізуємо основні проблеми розвитку громадянського суспільства в Україні. Як видно, взаємодія органів державної влади, органів місцевого самоврядування з громадськістю залишається малоефективною через недостатню прозорість діяльності цих органів та забюрократизовані процедури такої взаємодії, низький рівень взаємної довіри.

Негативний вплив на розвиток громадянського суспільства та забезпечення прав і свобод людини і громадянина справляють тимчасова окупація Російською Федерацією Автономної Республіки Крим і міста Севастополя та військова агресія Російської Федерації в окремих районах Донецької і Луганської областей, існуючі у зв’язку з цим перешкоди в утворенні і діяльності організацій громадянського суспільства на відповідних територіях.

Недосконалість чинного законодавства створює штучні бар’єри для реалізації громадських ініціатив, утворення та діяльності окремих видів організацій громадянського суспільства, розгляду та врахування громадських пропозицій органами державної влади та органами місцевого самоврядування.

Крім того, є недостатнім рівень гармонізації законодавства України із законодавством Європейського Союзу та врахування кращого міжнародного досвіду у сфері розвитку громадянського суспільства.

Такий стан справ призвів до того, що:

- відсутній ефективний громадський контроль за діяльністю органів державної влади та органів місцевого самоврядування;

- недостатньою є практика залучення громадськості до формування та реалізації державної політики і вирішення питань місцевого значення;

- благодійники не мають ефективних стимулів з боку держави, зокрема податкових, обтяжені бюрократичними процедурами, відсутній дієвий механізм захисту від шахрайства та інших зловживань у сфері благодійництва;

- більшість організацій громадянського суспільства не має доступу до державної фінансової підтримки через її обмежений обсяг, незастосування прозорих конкурсних процедур та надання необґрунтованих переваг окремим видам організацій громадянського суспільства;

- реалізацію програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, ускладнюють надмірно короткі строки, упродовж яких вона надається, та необґрунтовані обмеження на види витрат, що можуть бути профінансовані за рахунок бюджетних коштів; - потенціал організацій громадянського суспільства не повною мірою використовується органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування для надання соціальних та інших суспільно значущих послуг;

- спостерігається тенденція надання переваги в цій сфері державним і комунальним підприємствам та установам, що не сприяє підвищенню якості послуг та призводить до надмірного зростання бюджетних видатків;

- недостатніми є стимули щодо здійснення організаціями громадянського суспільства підприємницької діяльності, спрямованої на вирішення соціальних проблем (соціальне підприємництво), долучення таких організацій до надання соціальних послуг зі сприяння в працевлаштуванні та професійної підготовки соціально вразливих верств населення;

- відсутня єдина державна інформаційно-просвітницька політика у сфері сприяння розвитку громадянського суспільства [70].

Далі аргументуємо роль створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільства.

У межах означеного стратегічного напрямку слід буде реалізувати такі завдання:

- скорочення строків і спрощення реєстраційних процедур для організацій громадянського суспільства, зокрема процедур подання документ-тів в електронній формі або за принципом «єдиного вікна»; удосконалення порядку віднесення організацій громадянського суспільства до неприбуткових організацій;

- удосконалення правового статусу, порядку створення, організації діяльності і припинення органів самоорганізації населення, розширення їх повноважень щодо участі у вирішенні питань місцевого значення;

- урегулювання на законодавчому рівні питання обов’язкового планування в Державному та місцевих бюджетах видатків на надання на конкурсних засадах фінансової підтримки для виконання програм (реалізації проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства;

- запровадження єдиного конкурсного порядку відбору органами виконавчої влади програм (проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства, для виконання (реалізації) яких надається фінансова підтримка держави, та забезпечення на законодавчому рівні рівного доступу зазначених організацій, зокрема благодійних організацій, до участі у такому відборі;

- вироблення за участю громадськості пріоритетів та єдиних критеріїв щодо надання фінансової підтримки за рахунок бюджетних коштів для виконання програм (реалізації проектів, заходів), розроблених організаціями громадянського суспільства та спрямованих на реалізацію завдань державної, регіональної політики, визначення середньо- та довгострокових індикаторів обсягів надання такої фінансової підтримки;

- запровадження ефективних механізмів надання фінансової підтримки громадським ініціативам, спрямованим на реалізацію Стратегії;

- створення з урахуванням кращих практик Європейського Союзу сприятливого податкового середовища для юридичних та фізичних осіб, що надають благодійну допомогу, та фізичних осіб, які отримують благодійну допомогу;

- запровадження однакового підходу до оподаткування податком на доходи фізичних осіб при отриманні безоплатних соціальних послуг від бюджетних установ та від організацій громадянського суспільства;

- упровадження допоміжних (сателітних) рахунків для статистичного обліку організацій громадянського суспільства та обліку їх діяльності відповідно до міжнародних стандартів;

- активізація комплексних заходів, спрямованих на підвищення громадянської освіти населення щодо можливості захисту своїх прав та вираження інтересів через різні форми демократії участі [70].

Принагідно розглянемо стан забезпечення ефективних процедур участі громадськості під час формування та реалізації державної, регіональної політики, вирішення питань місцевого значення.

За цим стратегічним напрямком мають бути вирішеними такі завдання:

унормування на законодавчому рівні:

– порядку проведення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування консультацій з громадськістю щодо проектів нормативно-правових актів під час їх розроблення зі встановленням вичерпного переліку випадків, коли такі консультації не проводяться, та механізму запобігання порушенню вимог щодо обов’язковості таких консультацій;

– порядку ініціювання та проведення місцевих референдумів;

– гарантій реалізації права на мирні зібрання із закріпленням вичерпного переліку підстав для обмеження мирних зібрань;

– порядку ініціювання, проведення загальних зборів (конференцій) членів територіальної громади за місцем проживання та реалізації їх рішень;

– обов’язковості затвердження в кожній територіальній громаді її статуту (відповідно до даних Єдиного реєстру громадських формувань за станом на 01 січня 2017 року з 11521 громади статути зареєстровано лише в 315 (2,7%), що визначає, зокрема, порядки організації громадських слухань (згідно зі статтею 13 Закону України «Про місцеве самоврядування в Україні»), унесення місцевої ініціативи та реалізації інших форм демократії участі;

– сприяння запровадженню на рівні органів місцевого самоврядування публічних консультацій з громадськістю, громадської експертизи їх діяльності та діяльності їх виконавчих органів, посадових осіб, комунальних підприємств, організацій та установ;

– сприяння запровадженню обов’язкових публічних консультацій у процесі підготовки проектів Державного бюджету України та місцевих бюджетів;

– визначення порядку здійснення громадської експертизи діяльності з надання адміністративних послуг, а також діяльності бюджетних установ, що надають соціальні послуги;

– створення ефективного механізму реалізації права громадян на звернення до органів місцевого самоврядування з електронними петиціями;

– сприяння включенню до регламентів місцевих рад обов’язкових процедур забезпечення інформаційної прозорості і відкритості, у тому числі питань залучення громадськості до підготовки проектів актів, що мають важливе суспільне значення [70].

У цьому зв’язку покажемо процес стимулювання участі організацій громадянського суспільства в соціально-економічному розвитку України.

Цей стратегічний напрям передбачає вирішення таких завдань:

- запровадження практики закупівлі соціальних та інших суспільно значущих послуг через соціальне замовлення та забезпечення рівного доступу організацій громадянського суспільства та бюджетних установ до надання соціальних та інших суспільно значущих послуг за рахунок бюджетних коштів;

- стимулювання розвитку соціального підприємництва, зокрема вдосконалення механізмів фінансової підтримки такої діяльності;

- забезпечення рівних умов участі організацій громадянського суспільства в процедурах публічних закупівель;

- установлення конкурсних засад визначення виконавців державних, регіональних та місцевих цільових програм серед організацій громадянського суспільства та забезпечення рівних можливостей для участі в таких конкурсах;

- забезпечення права неприбуткових організацій громадянського суспільства здійснювати відповідно до закону підприємницьку діяльність, якщо така діяльність відповідає меті (цілям) організації громадянського суспільства, сприяє її досягненню та не передбачає розподілу отриманих

доходів (прибутків) або їх частини серед засновників (учасників), членів такої організації;

- запровадження обов'язкового залучення організацій громадянського суспільства до оцінки потреб громадян у соціальних та інших суспільно значущих послугах;

- забезпечення імплементації законодавства ЄС в частині оподаткування податком на додану вартість соціальних та інших суспільно значущих послуг;

- надання організаціям громадянського суспільства, що надають соціальні послуги за рахунок бюджетних коштів, права користуватися державним та комунальним майном на пільгових засадах [70].

Далі висвітлимо процес створення сприятливих умов для міжсекторальної співпраці.

Цей стратегічний напрям спрямований на реалізацію таких завдань:

- забезпечення органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування доступу громадськості до консультацій та правової допомоги (у тому числі безоплатної) з питань порядку створення і діяльності організацій громадянського суспільства;

- запровадження обов'язкових моніторингу та оцінки розпорядниками бюджетних коштів програм і проектів, що виконуються організаціями громадянського суспільства за рахунок бюджетних коштів;

- запровадження обов'язкової звітності організацій громадянського суспільства, що отримують державну фінансову підтримку, публічного доступу до такої звітності, а також до результатів обов'язкового моніторингу, оцінки та експертизи результатів державної фінансової підтримки організацій громадянського суспільства;

- сприяння міжсекторальній співпраці в запобіганні і протидії шахрайству та іншим зловживанням у сфері надання благодійної допомоги, посилення юридичної відповідальності за нецільове використання благодійної допомоги;

- стимулювання волонтерської діяльності, у тому числі опрацювання питання щодо участі України в Європейській конвенції про довгострокову волонтерську службу;

- запровадження механізму здійснення благодійної діяльності шляхом надсилання благодійних телекомунікаційних повідомлень;

- розширення сфер застосування державно-приватного партнерства за участю організацій громадянського суспільства;

- включення до навчальних програм загальноосвітніх, професійно-технічних, вищих навчальних закладів курсів і тем з питань розвитку громадянського суспільства;

- запровадження підготовки в системі вищої та післядипломної освіти фахівців з менеджменту неурядових організацій;

- забезпечення надання методичної, консультативної та організаційної допомоги органам державної влади та органам місцевого самоврядування з

питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;

- проведення просвітницьких заходів та соціальної реклами з питань взаємодії з організаціями громадянського суспільства, розвитку громадянського суспільства;

- стимулювання наукових досліджень, публікацій та просвітницьких заходів у сфері розвитку громадянського суспільства і міжсекторальної співпраці [70].

Реалізація Стратегії забезпечуватиметься спільними зусиллями органів державної влади, органів місцевого самоврядування та громадськості для досягнення мети і принципів Стратегії.

При цьому покажемо роль держави в розвитку громадянського суспільства.

За час, що минув від початку Революції Гідності, громадянське суспільство неодноразово продемонструвало, що в критичні моменти історії його консолідуюча роль є потужнішою за ослаблені інститути державного управління. Невипадково станом на кінець 2016 р. рівень громадської довіри серед соціальних інститутів виявився найвищим до волонтерів (74%) та громадських об'єднань (61%) [20].

Суттєво зросла вимогливість громадян до представників влади щодо прозорого та ефективного функціонування всіх державних інститутів. Це, своєю чергою, стимулює становлення та розвиток нових, більш дієвих форм громадського контролю та об'єктивно потребує побудови нового формату взаємовідносин між державою і громадянським суспільством. Одним із ключових інструментів такого переформатування має стати затверджена Указом Президента України Національна стратегія сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016–2020 роки, про яку йшлося вище [70].

Вагомим здобутком на шляху створення сприятливих умов для формування та інституційного розвитку організацій громадянського суспільствва (*далі – ОГС*) стало ухвалення Закону України від 26 листопада 2015 р. № 835-VIII «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань».

Однією з найбільш помітних форм суспільно корисної діяльності громадянського суспільства та дієвою школою виховання справжнього патріотизму й громадянськості продовжує залишатися волонтерський та благодійницький рух на підтримку Збройних Сил України та інших збройних формувань, що протистоять зовнішній агресії з боку Росії, та надання допомоги сім'ям загиблих, пораненим, тимчасово переміщеним особам.

Незважаючи на суттєве зміцнення державних інститутів, відповідальних за забезпечення національної безпеки, не втратили свого значення

волонтерська та благодійна допомога в протидії російській агресії. Змінюються та вдосконалюються її форми й методи. Налагоджується більш ефективна та оперативна взаємодія волонтерських рухів та організацій з органами державної влади та органами місцевого самоврядування. У критичний момент громадянське суспільство зіграло потужну трансформаційну і захисну роль. Державу було врятовано від загрози авторитаризму та розпаду завдяки розгортанню волонтерського, благодійницького та добровольчого рухів. Нині нові форми громадянської самоорганізації на крок випереджають готовність і здатність державних органів налагоджувати рівноправне партнерство з громадянським суспільством [57].

Важливу роль у протидії інформаційній агресії відіграють патріотично налаштовані відвідувачі соціальних мереж, блогери, інтернет-спільноти, електронні ЗМІ, громадські об'єднання та рухи. Вони, зокрема, здійснюють моніторинг та аналіз значних масивів інформації; фіксують і передають компетентним органам профілі терористів, сепаратистів та їх пособників у соціальних мережах (на основі цих даних вже затримано й заарештовано значну кількість сепаратистів та терористів).

У зв'язку з продовженням бойових дій та окупацією окремих територій постали нові виклики перед правозахисними організаціями. Нині волонтери-юристи, зокрема, допомагають вимушеним переселенцям оформити необхідні документи; беруть участь у визволенні полонених та пошуку загиблих; ініціюють розслідування масових порушень прав людини та військових злочинів на окупованих територіях, здійснюючи збір відповідних даних.

Відчутні результати дає масовий рух патріотично налаштованих українських споживачів щодо бойкоту товарів країни-агресора та підтримки вітчизняного товаровиробника. Так, наприклад, за оцінками експертів з маркетингу, частка товарів з російським штрих-кодом у системі роздрібної торгівлі за період, що минув від початку конфлікту, впала на 90%.

Органами державної влади вчасно підтримано та втілюються на практиці громадські ініціативи щодо заборони діяльності російських пропагандистських медіа на території України, поліграфічної продукції, фільмів, телепрограм та іншого інформаційного контенту, що мають відверто антиукраїнський характер і вироблені країною-агресором та її сепаратистськими пособниками.

Водночас ключовою проблемою налагодження взаємної довіри та співробітництва між державою та суспільством залишається невідповідність суспільним очікуванням темпів та результатів низки політичних та економічних реформ, започаткованих в Україні після Революції Гідності. При цьому не може бути виправданням зовнішня агресія, яку Росія фактично продовжує вести всіма методами гібридної війни проти України. Навпаки, саме потреба активної протидії вимагає пришвидшення системної модернізації практично в усіх сферах суспільного життя.

Суспільний тиск та громадський контроль стали особливо важливими у виявленні корупційних та інших злочинних дій, антидержавних проявів з боку

окремих представників влади та запобіганні призначенню на відповідальні посади осіб, що скомпрометували себе.

Посиленню впливу громадянського суспільства на прийняття управлінських рішень сприяє ухвалення довгоочікуваних змін до низки урядових постанов, якими регулюються консультації з громадськістю: забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики; порядок формування та функціонування громадських рад; порядок проведення громадської експертизи. Зокрема, у квітні 2015 р. внесено зміни до Порядку проведення консультацій із громадськістю, затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 03 листопада 2010 року №996.

Цими змінами конкретизовано перелік питань, щодо яких такі консультації мають проводитися в обов'язковому порядку; уточнено форми проведення публічних обговорень. Наступним логічним кроком у цьому напрямку має стати ухвалення Закону про публічні консультації, проект якого наразі розробляється Міністерством юстиції України спільно з громадськими експертами.

Водночас існує низка проблем, що перешкоджають зростанню організаційної спроможності громадських об'єднань та переходу їх до нового, більш ефективного формату партнерства з органами публічної влади.

Це, зокрема:

- недосконаліть нормативно-правового забезпечення ОГС (зволікання з ухваленням фундаментального закону про свободу мирних зібрань; потреба приведення окремих норм Конституції України відповідно до сучасних європейських стандартів щодо громадянського суспільства; невчасна підготовка низки підзаконних актів, що перешкоджає імплементації ключових норм Закону України «Про внесення змін до Закону України «Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб-підприємців» та деяких інших законодавчих актів України щодо децентралізації повноважень з державної реєстрації юридичних осіб, фізичних осіб – підприємців та громадських формувань»; потреба дальшого вдосконалення законодавства щодо волонтерства та благодійництва);
- недостатній рівень фінансування ОГС (порівняно незначна частка бюджетного фінансування ОГС на конкурсних засадах; невизначеність механізмів внесення до Реєстру неприбуткових установ та організацій;
- відсутність ефективних стимулів з боку держави, зокрема податкових, для благодійництва тощо);
- незавершеність формування інститутів, що мають забезпечувати взаємодію громадянського суспільства з органами державної влади (зволікання з формуванням та початком роботи Координаційної ради сприяння розвитку громадянського суспільства; затягування процесу формування громадських рад при органах виконавчої влади);
- недостатній рівень відкритості та прозорості як у діяльності органів державної влади, так й інститутів громадянського суспільства.

Вирішенню зазначених проблем має сприяти, передусім, належне виконання Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 рр., що вимагає, своєю чергою, якнайшвидшого розроблення та виконання плану конкретних заходів з її реалізації [3, с. 182-184].

6.4. Інформаційно-комунікативна діяльність в публічному адмініструванні у період реформ в умовах євроінтеграції

У сучасних державах адміністрування та прийняття політичних рішень все більше стають публічними та прозорими для громадського контролю. Навіть у державах із авторитарним політичним устроєм, де політичний суб'єкт-монополіст намагається й надалі одноосібно керувати процесом вироблення та реалізації політичних рішень, вплив громадськості на їх прийняття поступово збільшується завдяки поширенню новітніх технологій. Натомість у демократичних країнах інформаційно-комунікативна діяльність вже пройшла етап діалогу влади й громадянського суспільства та прийшла до ефективної співпраці різних елементів суспільства, де кожен громадянин має право та механізм участі в політичному процесі та нормотворчої ініціативи. Такі механізми, як е-демократія, government-relations, петиції до уряду та міжнародних установ - ефективні засоби співпраці уряду та громадян. Є також певна кількість держав, зокрема це стосується й України, які перебувають у стані реформ та йдуть від монопольного здійснення влади урядом до співпраці й публічності. Такий процес реформування в Україні отримав назву євроінтеграції, оскільки наша держава намагається орієнтуватися в розбудові публічного простору на європейські зразки ведення публічної політики.

Класична модель прийняття політичного рішення, до певної міри, може вважатися монологічною чи діалогічною. У випадку існування одного центру вироблення та реалізації політичних рішень (це може бути одна людина чи колективний політичний суб'єкт) рішення приймається якщо й після консультацій, все ж одноосібно. Така модель властива формам суспільства, де існує чітка та сувора ієрархія, а правління авторитарне. В таких суспільствах відносини між владою та громадськістю патерналістські, політичне рішення приймається вищою інстанцією (наприклад, монархом) та лише транслюється підданим. Для реалізації такого рішення потрібний лише інструмент сповіщення населення, тоді як потреби у зворотному зв'язку немає. Відповідну тенденцію простежили, зокрема, аналітики Московського центру Карнегі на прикладі прямої лінії з Володимиром Путіним у 2017 році: «Особливістю цього етапу є поглинання владою всієї сфери політичного (всієї легітимної політики). Це робить відносини влади та суспільства «технічними», публічність у функціонуванні держави стає надлишковою та маргіналізується. Путіну немає чого сказати народу не тому, що нема рішень,

а тому, що народ позбавляється власної суб'єктності. На практиці це означає герметизацію політичної та управлінської сфери та абсолютне відокремлення реального путінського порядку денного від порядку, що залишений владою для діалогу з суспільством. Дискурс прямої лінії почав зводитися до уявної всередині влади соціально значущої проблематики, а справжні питання вирішуються виключно за зачиненими дверима. Це веде до того, що прямі лінії припиняють бути трансляторами настроїв, емоцій та позицій президента, для якого цей механізм діалогу виявляється рудиментом з доби політичного визрівання його режиму» [76]. Відповідно, інноваційно-комунікативні технології (ІКТ), якими користується ця модель, розвивалися від проголошування королівських наказів посеред середньовічних площ до Web 1.0, який мало чим принципово відрізнявся від типової дошки оголошень.

Більш поширений діалогічний процес прийняття політичних рішень, коли всередині колективного органу, наприклад, парламенту, прийняттю рішення передують дебати, в яких важливу роль відіграє опозиція. Наявність опозиції призводить до того, що прийняття політичного рішення в парламентаризмі є боротьбою, яка триває від моменту постановки проблеми, протягом консультацій між парламентарями та парламентарів з експертами, зрештою, під час голосування [35, с. 92-97]. Діалогічність і роль опозиції технічно відрізняються в умовах двопартійної та багатопартійної моделі, оскільки двопартійність передбачає більшу полярність у позиціях, а також завчасне розуміння загального курсу прийнятих рішень на початку функціонування парламенту нового скликання. Натомість, за умови багатопартійності, коли до парламенту потрапляє кілька партій, і виникає необхідність формувати коаліцію для отримання більшості, існує два етапи визначення майбутнього курсу парламенту нового скликання: перший, коли стало відомо, які партії пройшли до парламенту; та другий, коли ті чи інші партії утворили коаліцію. На етапі, коли коаліція сформована, багатопартійна модель не дуже технічно відрізняється від двопартійної, і вироблення та прийняття політичних рішень полягає здебільшого в тому, що владна та опозиційна частини парламенту вносять альтернативні законопроекти, і далі відбувається боротьба за визнання того чи іншого проекту більш адекватним. Через таку боротьбу іноді жоден з її учасників не може самотужки здобути перевагу та змушений звертатися за підтримкою до третьої сили. Такою третьою силою може бути друга палата парламенту, або президент країни, який має підписати закон для набуття чинності останнім, або народ, який може висловитися за чи проти законопроекту за допомогою механізмів прямої демократії.

Сучасний етап розвитку інформаційно-комунікативних технологій, перш за все через їхню інтерактивність, призвів до виникнення нового способу лобіювання певного політичного рішення, коли до традиційних владного та опозиційного суб'єктів додається необмежена кількість інших суб'єктів. Деякі дослідники відзначають навіть загальну трансформацію політичних суб'єктів за доби поширення Інтернету як основного середовища

дії ІКТ [90, с. 59]. За умови зміни суб'єктності в процесах вироблення і реалізації політичних рішень стали більш популярними теорії, що не зосереджуються на дослідженні поведінки та закономірностей дії одного владного суб'єкта, а звертають більше уваги на відносини між різними акторами, не рівними ані за повноваженнями, ані за досвідом, ані за багатьма іншими критеріями, окрім того, що чимдалі більш рівним стає ступінь їх долученості до процесу (в сучасних умовах класичне розділення суб'єктів прийняття політичних рішень на індивідів, колективи та представницькі органи може не пояснити сутність процесів, оскільки суб'єкти, так би мовити, різної політичної ваги іноді мають однаковий ступіть впливу на загальний процес вироблення та реалізації політичного рішення). Такі амебні відносини суб'єктів сучасного політичного процесу найбільш релевантні мережевим і змішаним теоріям прийняття політичних рішень, які враховують і якісну неоднорідність учасників процесу, і постійну непередбачувану зміну відносин між центрами прийняття рішень. М. Кастельс, один з засновників мережевої теорії, взагалі пропонує відмовитися вважати суб'єкта (чи то індивід, чи колектив або клас) основним актором у сучасному суспільстві, а натомість вважати одиницею активності мережу, яка в свою чергу складається з суб'єктів, що самі по собі ніби позбавлені власної суб'єктності [95, p. 214]. Класичні теорії вироблення та реалізації політичних рішень менш адекватні сучасному способу ведення політичного процесу, оскільки докладали більшість зусиль для того, щоб визначити закономірності дії володарюючого суб'єкта, тоді як на даному етапі монополія визначених категорій суб'єктів (*держава, політик, виборець і т.д*.) може будь-якої миті бути порушена випадковим чинником і політична активність перейде до суб'єкту, який раніше не аналізувався. Відомим прикладом такого явища з сучасної української історії є промова Володимира Парасюка на Майдані Незалежності 21 лютого 2014 року, яка вважається ключовою для втечі президента В. Януковича з країни [92]. Контекст цієї промови дозволяв виявити мету політичних сил від влади та опозиції, закордонних політиків-перемовників, навіть сукупності звичайних учасників акції протесту на Майдані, так само як були спрогнозовані основні варіанти розвитку політичного процесу в Україні на наступний рік, але ця випадкова подія, підхоплена ЗМІ, багато в чому змінила хід процесу та його інтерпретації в медіа-дискурсі.

Розмивання суб'єктності в сучасній моделі вироблення та реалізації політичних рішень за допомоги інноваційно-комунікативних технологій призводить до втрати монополії офіційних політичних акторів на політичну ініціативу. Ініціатором публічного обговорення з застосуванням ІКТ може бути як представник офіційної влади, наприклад, це стало прийнято серед українських міністрів і чиновників протягом 2014-2015 рр., так і представник опозиції, як це можна побачити на прикладі періодичних висловлювань американських сенаторів-республіканців під час передвиборчої кампанії 2015 року, коли вони закликали через ЗМІ надати Україні летальну зброю, але не могли пролобіювати це рішення за допомогою класичних засобів лобіювання

(натомість, ці засоби дозволили пролобіювати відмову в наданні інструкторської допомоги батальйону Нацгвардії «Азов»)[96]. З одного боку, це робить процес вироблення та реалізації політичного рішення більш демократичним, оскільки всі бажаючі можуть долучитися до обговорення та надати власні поради. В демократичному суспільстві є своєрідна презумпція обов'язку владних інституцій рахуватися з громадською думкою [14, с. 182]. Якщо раніше для моніторингу громадської думки політикам необхідно було замовляти соціологічні дослідження, опитувати людей тощо, то нині громадська думка самостійно вербалізується та об'єктивується, і для пілотного соціологічного дослідження необхідно лише визначити кілька тегів для пошуку серед аккаунтів у соціальних мережах. Сама поява соцмереж значно посприяла розвиткові такого явища, як «сповідальне суспільство», даючи природному людському прагненню поділитися інформацією простий і дієвий інструмент. З іншого боку, в такому випадку розмивається сам процес прийняття рішення, адже не можна справедливо встановити межу кількості учасників чи коментарів; не зрозуміло, коли слід припинити процес обговорення та власне прийняти рішення; втрачається сама наявність «володарюю чого» суб'єкта, оскільки винесення питання на необмежено широке обговорення може свідчити про неспроможність ініціатора вирішити питання самостійно, або про його некомпетентність.

Врешті-решт широке публічне обговорення не зобов'язує автоматично уповноважену особу прийняти рішення, до якого її схиляють дописувачі. Хоча і повністю ігнорувати громадське обговорення суб'єкти влади вже не можуть, зокрема, в Україні Президент і органи виконавчої влади зобов'язані законом реагувати на колективні петиції, які підписує певна кількість людей в Інтернеті. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» № 577-VIII було прийнято 2 липня 2015 року, і ці зміни стосувалися якраз можливості подання електронних звернень до Президента у вигляді петицій [31]. 28 серпня 2015 року П. Порошенко підписав указ № 523/2015, яким затвердив Порядок розгляду електронної петиції, згідно з яким у випадку, якщо петиція, оформлена за всіма правилами, протягом 3 місяців зібрала 25000 підписів, то вона обов'язково має бути розглянута в Адміністрації Президента, і на неї необхідно буде надати відповідь. Вже наступного дня на сайті з'явилося кілька важливих петицій, які протягом незначного проміжку часу назбирали відповідну кількість підписів. Серед них – вимога законодавчо забезпечити право громадян України на носіння зброї, вимога скасувати розмитнення і акцизний податок на авто, вимога впровадити електронну систему голосування з відбитком пальців у ВРУ, вимога заборонити особам, відносно яких ведеться слідство за вчинення корупційних дій, виходити на свободу під заставу. Також назбирала необхідну кількість підписів петиція про призначення М. Саакашвілі прем'єр-міністром, вона була подана дещо пізніше, і Президент відреагував на неї жартом, що Саакашвілі зможе стати видатним прем'єром Грузії. Разом із тим, численні петиції мають також

провокативний чи кумедний характер, наприклад, петиція про призначення Ю. Тимошенко послом України в Гондурас, яка також швидко набрала достатню кількість підписів, що змусило Президента висловитися з цього приводу (прогнозовано, він не дослухався до пропозиції). Наявність таких петицій на початковому етапі впровадження системи не є чимось поганим, а свідчить про активний інтерес інтернет-користувачів щодо нововведення. Отже, система має перспективу стати одним з перспективних напрямків лобіювання нормативних актів. Щоправда, знову ж таки, Президент не зобов'язаний дослухатися до пропозицій, висловлених у петиціях на його сайті, і зневажання петиціями, які були створені з дотриманням формальних вимог (як це сталося на початку 2018 року з петицією про заборону пропаганди гомосексуалізму та захист сімейних цінностей, яку прибрали з президентського сайту, і на яку не було офіційної реакції), призводить до того, що в подальшому віра в дієвість механізму може згаснути.

Офіційний уряд може також використовувати ІКТ у зворотному напрямку, реалізуючи щодо громадян політику, відому як політика підштовхування (nudge), що базується на біхевіористській моделі державного управління та є наразі дуже популярною в західних країнах. Уряд може також використовувати інформаційно-комунікативні технології для маніпулювання громадською думкою. Один з таких способів маніпулювання наводить вже згадуваний вище політолог І. Шевченко: «владні структури можуть створити в мережі ніби опозиційні ЗМІ, які будуть «безжально» критикувати владу, насправді лише формуючи «порядок денний», відволікаючи увагу громадян від справжніх проблем суспільства» [90, с. 63]. Варто додати, що під ЗМІ варто розуміти не лише ресурси, на головній сторінці яких написано «Новини», але й групи за інтересами в соцмережах, локальні форуми того чи іншого міста тощо. Внаслідок такої діяльності месседж, який поширюється в інтересах центральної влади, заповнює мережу та впливає на формування суспільної думки.

Ще більшу загрозу представляє можливість маніпулювати громадською думкою, яку сучасні ІКТ дають в руки політикам-популістам під час виборів чи іншої процедури, де існує потреба в участі громадян у прийнятті політичного рішення (наприклад, референдума). Швидкість поширення інформації, невибагливість та неосвіченість споживача та гострі соціальні проблеми сприяють тому, що популісти як правого, так і лівого штибу здобули перемогу одразу на кількох важливих виборах та референдумах (*перемога Д. Трампа в США, перемога лівих популістів у Греції та Ісландії, Brexit та ін*.). З точки зору Д. Белла сам тип західної демократичної електоральної моделі приводить до влади популістів: «Проблема полягає в тому, що ніщо не заважає політикам обирати ниці засоби на шляху до перемоги у виборах. І немає свідчень того, що аргументи політологів-теоретиків з добрими намірами досягають успіху в запровадженні такого політичного дискурсу, який зупинив би цей потік конкурентного індивідуалізму, а пришестя Інтернету, напевно, лише стимулює

безвідповідальні й інспіровані наживою політичні промови, які надалі (й безглуздо) отруюють суспільні відносини» [10, с. 3; с. 66]. Втім, приголомшливі результати популістів на виборах співпали саме зі стрімким поширенням нових інформаційних технологій, від соцмереж до Big Data. Скандали з використанням Big Data, зокрема відомий інцидент із компаніями Facebook та Cambridge Analytica призвели зрештою до появи жорстких нормативних обмежень використання даних про користувачів у Європі та США.

Ініціатором широкого інтернет-обговорення може стати також суб'єкт, що не є офіційною посадовою особою, і не вповноважений приймати політичних рішень, наприклад, відомий блоґер або телеведучий. В цьому сенсі класична модель, яка передбачала обмежену кількість суб'єктів прийняття політичних рішень, також потребує коригування. Якщо ще в 90-ті роки Дж. Мангайм і Р. Річ могли писати про вироблення політичного рішення як про діяльність уряду, що має певні наслідки в соціальній сфері [18, с. 223-231], а дещо пізніше А. Дегтярьов вважав експертів, що беруть участь в обговоренні проекту рішення, частиною офіційно вповноваженої чиновницької бюрократії, то наразі в процесі вироблення та реалізації політичного рішення бере активну участь значно ширше коло людей за адміністрацію і бюрократичний апарат. Експерти вже не тільки відповідають на запити уряду чи журналістів, але й активно відповідають на суспільний запит, тим самим формуючи громадську думку, а отже лобіюючи власний проект політичного рішення навіть ще до того, як на нього виникне попит з боку уряду. Таким чином складається своєрідна «п'ята гілка влади» – експерти, блоґери, аналітики, що не залежать від офіційного політикуму, але також не залежать і від редакційної політики. Де в чому вони підпадають під теорію «володарюючої еліти», яка розділяє офіційних чиновників та тих, хто дійсно має авторитет і владу для прийняття політичних рішень [52, с. 11-12]. Проте за відсутності механізму для прийняття офіційного рішення цими суб'єктами вони здебільшого залишаються в статусі лобістів того чи іншого рішення, створюючи суспільний резонанс, який має натиснути на уряд для прийняття вже офіційного політичного рішення і початку процесу його реалізації. На останньому етапі експерти та волонтери також можуть долучатися до офіційних чиновників, хоча для отримання більш серйозних повноважень їм все ж доводиться ставати чиновниками – радниками, заступниками чи власне відповідальними особами.

Можливість ініціювання та обговорення проблеми неофіційними особами, спільнотами, експертами, а також впровадження вже прийнятого політичного рішення волонтерами й інституціями громадянського суспільства, а з іншого боку – неможливість прийняття безпосереднього й легітимного політичного рішення цими суб'єктами, змушує звернутися до проблеми розділення власне вироблення, прийняття та виконання політичного рішення. Сама проблема існування кількох послідовних елементів у процесі прийняття політичного рішення була поставлена в середині XX століття. Так, Герберт Саймон починає свою теорію з того, що розокремлює власне

прийняття політичного рішення, а також його реалізацію. Саймон звертав увагу на те, що зазвичай не прийнято було відокремлювати прийняття рішення від його втілення в життя, і взагалі приділяти значної уваги власне прийняттю рішення як вольовому акту, тоді як саме прийняття рішення дає підставу процесові виконання рішення. Послідовники Саймона виокремлювали вже більше елементів процесу вироблення та реалізації політичного рішення, зокрема, Карл Паттон і Девід Савіцкі в 80-х роках виокремлювали шість стадій: 1) веріфікація, визначення та деталізація проблеми; 2) встановлення критеріїв оцінювання; 3) пошук альтернативних політичних рішень; 4) оцінка альтернативних рішень; 5) розгляд альтернатив і обрання однієї з них; 6) моніторинг імплементованого рішення [99, p. 53]. Існували також численні інші теорії, які також складалися приблизно з 6-7 пунктів (*наприклад, теорія Ваймера та Вайнінга, Марча та Ольсена і т.д*.). Сучасні теорії дають більш дрібну структуру прийняття політичних рішень. Цей дрібний поділ передбачає такі фази, як постановка проблеми, аналітична підготовка, прийняття рішення, легалізація рішення органами влади, реалізація у практичному вимірі, зрештою завершення роботи щодо вироблення та реалізації політичного рішення. В цьому квантифікованому процесі можуть бути задіяні різні актори, і тут якраз класична модель вироблення та реалізації політичного рішення відрізняється від тієї, яка вибудовується завдяки впровадженню сучасних ІКТ в життя суспільного організму. Деякі теорії ще більш релятивізують процес, проголошуючи вплив національних та історичних особливостей на процедуру вироблення і прийняття політичних рішень у різних країнах (*див., наприклад* [52]). Також, як уже зазначалося вище, до процесу прийняття політичних рішень долучилася позабюрократична спільнота, яка не завжди має право здійснювати повноваження щодо фази прийняття та легалізації політичного рішення, але активно бере участь в інших фазах процесу.

Класифікуючи суб'єкти, які складають згадану вище позабюрократичну спільноту, можна спостерігати, що кожен з цих суб'єктів долучається до процесу вироблення та реалізації політичного рішення, використовуючи специфічні ІКТ, які відповідають властивостям і претензіям цього суб'єкту. Найбільш широким та егалітарним інструментом, де суб'єкти вироблення політичного рішення лише умовно персоніфіковані, є електронні петиції до офіційних органів, коли всі бажаючі можуть поставити свій підпис під документом, або створити власну петицію, для чого потрібне вже більше залучення особистості, відповідно до вимог майданчика, де створюється петиція. Система петиційй до органів влади різних рівнів запрацювала в Україні саме в контексті євроінтеграції, але наразі ще не застосовується досконало. Умовна персоніфікація та спирання на кількість поряд із усвідомленою неможливістю спиратися на якість підписантів (*через можливість дії не від свого паспортного імені*) повністю відповідає такій специфіці сучасної політичної дії, як обезособлення через використання необмеженої кількості *нікнеймів*. Кожен нікнейм може мати віртуальну

суб'єктність, і не обов'язково одна людина ховається за одним обліковим записом, а якщо в людини кілька облікових записів, кожен з них може брати участь у виробленні політичних рішень, виступаючи іноді навіть з протилежних позицій. Нерідко для підписання електронних петицій навіть не потрібно вказувати повне ім'я підписанта чи нікнейм облікового запису, а достатньо лише підкріпити свій підпис наданням електронної пошти. Таким чином, кількість суб'єктів, які відповідна інноваційно-комунікативна технологія залучає до процесу вироблення рішення та його подальшого лобіювання, обмежується лише вимогами сайту чи інституту влади, до якого петиція спрямовується, а якісні покажчики підписантів взагалі можуть не мати особливого значення.

Наступним за рівнем елітарності інструментом є соціальні мережі та форуми, де облікові записи відповідають більшою чи меншою мірою реальним особам, які відомі колу людей, чиї власні облікові записи поєднані з їхніми. Таким чином, між учасниками спілкування в соцмережах існує (взаємна) зацікавленість, вони можуть оперативно отримувати інформацію від своїх постійних співрозмовників, схвалювати («лайкати») той чи інший пост, або відмовлятися від інформації певного роду тощо. Відповідно, кожен суб'єкт політичної ініціативи в такому середовищі має певну групу осіб, які підтримують його позицію. З іншого боку, соцмережі дозволяють поширювати ініціативи не лише офіційних політичних гравців, але й раніше не відомих громадських активістів, які поступово виокремлюються з безособистісного натовпу завдяки цікавим дописам, умілій PR-кампанії, або просто завдяки випадковому везінню. Такий доступ невідомих людей до інструментів лобіювання політичних рішень несе і певну небезпеку, оскільки за обліковим записом може приховуватися зловмисник, реальні наміри якого не збігаються з задекларованими, і навіть реальна особа його може відрізнятися від заявленої. Іноді впливовими стають принципово анонімні аккаунти, як це сталося з багатьма обліковими записами, що транслювали інформацію з Донбасу протягом 2014-2015 рр., коли розкриття анонімності резонно сприймалося як автоматична загроза життю та не вважалося в зв'язку з цим чимось необхідним. У такому випадку певна частина аудиторії довіряла цим обліковим записам, інформацію від яких втім не можливо було перевірити через недоступність території.

До соціальних мереж наближується ще кілька механізмів, створених завдяки ІКТ, та спроможних надзвичайно швидко мобілізувати значну аудиторію навколо опіньйонмейкера – відомої особи, яка не завжди є експертом, а може бути телеведучим, актором, мільярдером чи просто популярною особою. Цими механізмами є мікроблоґи (найвідоміший – Twitter), подкасти, канали на Youtube тощо – такі ІКТ цілком відповідають спрямованості сучасних медіа до картинки, інфографіки, ілюстративного відео замість текстового опису, та впливають на іншому, більш глибокому інтуїтивному рівні на адресата. Мобілізаційний потенціал мікроблогів неодноразово ставав у нагоді в екстремальних ситуаціях, зокрема під час війн

на Близькому Сході, авіакатастроф, кольорових революцій, які відбулися до доби широкого поширення соцмережі facebook (тобто до 2005 р.). Разом із тим, мобілізаційний потенціал та епідемічна миттєвість поширення інформації в мікроблоґах також може бути шкідливою.

Небезпека полягає в тому, що учасники процесу поширення інформації нерідко обирають швидкість поширення замість перевірки інформації на адекватність дійсності, особливо якщо джерелом інформації є відома людина, від якої очікують, що вона вже перевірила інформацію та не стала б поширювати те, в чому не впевнена. Відомий випадок подібного штибу стався в українському сегменті Інтернету 31 серпня 2015 року, коли після мітингу під Верховною Радою було затримано журналіста й громадського активіста Артема Фурманюка. Після того, як стало відомо про затримання, численні користувачі соціальних мереж і мікроблогів влаштували кампанію, спрямовану на його звільнення. За деякий час було опубліковано фото агенції Reuters, де видно, як журналіст б'є міліціонера кийком, і почалася зворотна хвиля. Ті, хто взяв участь в акції на підтримку Фурманюка, вибачалися та переходили нерідко до жорстких заяв на його адресу через порушення закону та напад на правоохоронців. Таким чином, якби не фото від поважної агенції новин, хвиля на підтримку журналіста, можливо, піднялася б до критичної межі та призвела до його звільнення. До речі, законність затримання Фурманюка також була поставлена під сумнів учасниками подій під ВР та адвокатом затриманого, але це не зупинило зворотної хвилі, спричиненої фото від Reuters. Фотографія призвела до того, що публічні особи не виступили на захист затриманого, і його було взято під арешт.

Попередні механізми вироблення та реалізації політичних рішень стосувалися радше кількісних інноваційно-коммунікативних технологій, то все ж більш авторитетні особи можуть претендувати на такі ІКТ, які дозволять звернути ледь не більшу увагу на того, хто говорить, аніж на те, що сказано. Перш за все йдеться про коментарі та блоґи експертів, персональні блоґи громадських активістів та сайти громадських об'єднань, а також тексти на кшталт маніфестів, підписані відомими й авторитетними людьми. Щодо останніх, то одним з найбільш значних за своїм авторитетом стало звернення представників «Ініціативи 1 грудня», яка об'єднала українських моральних авторитетів – релігійних діячів, митців, правозахисників, філософів, які відчувають на собі відповідальність за майбутнє суспільства, а також мають значний авторитет серед великої кількості людей. Під «Українською хартією вільної людини» 1 грудня 2012 року підписалися Мирослав Попович, Богдан Гаврилишин, Володимир Горбулін, Любомир Гузар, Мирослав Маринович та інші відомі особи [82]. Втім, попри досить широкий суспільний резонанс, цей документ, як і взагалі ініціатива, не стали визначальними в процесі прийняття політичних рішень тогочасною політичною верхівкою. З іншого боку, неспроможність політиків реалізувати суспільний запит, висловлений інтелектуалами, призвела до втручання в політику широких народних мас, які за рік змели уряд М. Азарова та змусили президента В. Януковича тікати з країни.

Прикладом політичного рішення, виробленого на підставі матеріалів, що зібрані блоґерами-активістами, може бути відсторонення в 2015 році в Україні від роботи численних посадових осіб після низки репортажів блоґера Дениса Казанського та представників «Автомайдану» про незаконний видобуток бурштину на Волині [83]. Автори репортажів не були офіційними особами, але ініціювали критичне громадське обговорення, яке змусило офіційних осіб держави прийняти політичне рішення, навіть всупереч можливим корупційним зацікавленням. Унаслідок широкого резонансу було відсторонено від служби прокурора та керівництво антикорупційного відділу СБУ в Рівненській області, керівника митниці Волинської області та ще кількох чиновників, міліціонерів тощо. Хвиля звільнень та усунень від виконання обов'язків не стала масовою, втім тривала кілька місяців після створення репортажу. Згодом виникло ще кілька скандальних репортажів, пов'язаних із контрабандою, незаконним видобутком корисних копалин, привласненням бізнесу та іншими порушеннями в західних областях, де відсторонені були зрештою чиновники від голів ОДА до керівників ДФС та МВС.

Саме вплив новітніх ІКТ на прийняття політичних рішень, через розголос, широкий резонанс у ЗМІ, відрізняє сучасний етап від доби, коли все вирішувалося в затишних кабінетах кількома особами та їхніми радниками. Участь нового суб'єкта відносин також може мотивувати представників офіційної опозиції навіть мимоволі брати участь у лобіюванні політичного рішення. Відомим прикладом такого кроку була вимога мітингувальників на Майдані Незалежності 19.01.2014 р. вказати на лідера протестного руху, коли від лідерів парламентської опозиції вимагали взяти на себе відповідальність за подальше протистояння. Не маючи офіційного друкованого органу чи подібних інструментів, новий колективний суб'єкт їх і не потребує, оскільки не має єдиного центру прийняття рішень, звідки інформація поширювалася б через офіційний канал. Натомість рішення виробляється в цьому випадку завдяки відповідному ситуації інструменту, яким є спрямовані на кількість і швидкість соціальні мережі, блоґосфери тощо.

Євроінтеграційні процеси в Україні не лише призводять до впровадження західних механізмів ініціювання та прийняття політичних рішень у публічному просторі, але також заохочують українських науковців поступово переходити до дискурсу західної науки про публічну політику, який суттєво відрізняється від пострадянського. Українські дослідники перебувають на межі авторитарного пострадянського та ліберального європейського дискурсів. З одного боку, державна влада та суспільство все ж визнаються окремими суб'єктами, серед яких перший має приймати політичні рішення, а другий може в тій чи іншій мірі наближуватися до відповідного процесу. Нерідко можна побачити вислови про те, що органи влади повинні забезпечити громадянам можливість участі в прийнятті рішень, впроваджуючи для них згори ІКТ, спрямовані на реалізацію такого підходу. Тобто за впровадження ІКТ в процес вироблення та реалізації політичних

рішень відповідає не громадянин, а держава. До речі, саме таку позицію займають державні чиновники, і вона відображена в постановах державних органів.

З іншого боку, участь громадськості завдяки новітнім технологіям у процесі урядування визнається все ж чинником прогресу, який змінює ієрархічну модель урядування. Так, В. Андріяш пише, що «разом із впровадженням ІКТ змінюється структура управління, значною мірою еволюціонують шляхи взаємодії держави з іншими суспільними акторами – бізнесом та громадянським суспільством. Перетворення вертикальної ієрархічної структури уряду на горизонтальну мережеву, перерозподіл влади (*публічних функцій*) – це ознаки змін, спричинених впровадженням ІКТ в урядування» [4, с. 1; с. 112]. Д. Кіслов також у своїх дослідженнях останніх років звертає увагу на те, що ІКТ лише впроваджуються до українських практик урядування: «У процесі формування в Україні сучасного інформаційного суспільства спостерігається дедалі більше використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) у різних сферах суспільного життя. У людей одночасно формуються певні нові звички, з'являються очікування від влади щодо масового використання ІКТ. Традиційні методи взаємодії органів державної влади з громадянами, органами місцевого самоврядування та бізнесом стають в умовах глобалізації та розбудови громадянського й інформаційного суспільств не досить ефективними. Доступ до урядової інформації та державних послуг вимагає створення нових, психологічно більш зручних методів використання новітніх технологій ІКТ» [38, с. 51]. Відповідно, і проблеми, з якими зіткнулося західне суспільство під час впровадження ІКТ до процесів вироблення та реалізації політичних рішень, для України є лише ризиками.

Ще однією ознакою українського дискурсу про ІКТ є постійне звернення до європейських надбань у цій галузі. Зрештою, більшість термінів, які вживають українські (так само як і, чималою мірою, російські) вчені під час аналізу ролі ІКТ в процесі вироблення та прийняття політичних рішень, є калькуванням західних термінів та скоріше переносять західну термінологію до українського дискурсу, ніж продукують нові терміни. Щоправда, варто погодитися і з тим, що як сама ідея використання ІКТ в політичному процесі, так і взагалі розвиток ІКТ є скоріше західним надбанням, і українське суспільство йде в фарватері західних процесів.

Розуміння потенційних загроз, які може нести широке використання ІКТ в політичному житті, постало в сучасному українському дискурсі разом із загостренням конфлікту з Росією. В лексикон увійшли такі терміни, як «гібридна війна», «інформаційна війна», «інформаційні виклики», «стратегічна комунікація», «комунікативна політика» та ін. Ці питання стали центральними для аналітичної доповіді «Інформаційні виклики гібридної війни: контент, канали, механізми протидії», підготовленої експертами Національного інституту стратегічних досліджень на початку 2016 року [37, с. 8].

Отже, процес вироблення, прийняття та реалізації політичного рішення сьогодні значно відрізняється від класичного. Класичний спосіб полягав у виробленні та прийнятті рішення обмеженим колом осіб, або навіть однією особою, а решта суспільства тільки дізнавалася про прийняте рішення в тому обсязі, в якому воно її стосувалося, а могла навіть і не знати про прийняте рішення взагалі. На сьогодні такий спосіб властивий здебільшого авторитарним політичним режимам, а в демократичних режимах зазвичай однин політичний суб'єкт не в змозі отримати повноту влади та вимушений зважати на думку опозиції, а також широко залучати суспільство до процесу вироблення та реалізації рішення. В Україні така загальна тенденція посилюється свідомим відходом від пострадянської патерналістської монополізації урядом політичної суб'єктності та зверненням до досвіду західних демократій у сфері публічного адміністрування. Зміни відбуваються як у наборі механізмів впливу на урядові рішення (від електронних петицій до персональних блогів), так і в дискурсі про прийняття політичних рішень (зокрема, про необхідність і ризики впровадження е-демократії тощо). Беручи за основу досвід ЄС у публічному адмініструванні, українське суспільство може також враховувати успіхи та помилки, які Європа пережила в цій сфері раніше.

6.5. Вітчизняний та зарубіжний досвід підготовки кадрів для системи публічного управління та адміністрування

Формування нової ролі держави та необхідність організації ефективного управління на різних рівнях як вимога реалізації Законів України «Про державну службу», «Про місцеве самоврядування», «Про службу в органах місцевого самоврядування», «Про запобігання корупції», Стратегії державної кадрової політики на 2012-2020 роки, Стратегії реформування державного управління України на 2016-2020 роки та ін. визначають нові траєкторії підготовки кадрів системи публічного управління. Модернізація державної служби та надання ширших повноважень органам місцевої влади, які внаслідок реформ у галузі публічного управління отримали нові компетенції і як наслідок − більшу відповідальність перед громадами та суспільством за ефективність своїх рішень, актуалізує питання підготовки управлінських кадрів нової формації.

Законом України «Про державну службу» [67] серед інших визначено принцип професіоналізму (п.3 ст.4), який тлумачиться як компетентне, об'єктивне і неупереджене виконання посадових обов'язків, постійне підвищення державним службовцем рівня своєї професійної компетентності, що передбачає наявність фахової освіти у кандидата, досвіду роботи, здатності до постійного оновлення знань, що, по суті, стає базою для формування фахової компетентності.

До питання модернізації вітчизняної системи підготовки кадрів галузі публічного управління, оцінювання їх діяльності, розробки відповідних

індикаторів оцінки рівня професіоналізму та ефективності їх діяльності звертаються І.Лопушинський, В.Бакуменко, Д. Дзвінчук, С.Дубенко, В.Луговий, В.Крутій, В.Малиновський та ін.

На думку О. Крутія, підготовка кадрів для органів публічного управління має відповідати, з одного боку, соціальним вимогам до якості та характеру сучасної управлінської діяльності та до особистості її виконавця, а з іншого – сучасним реаліям, у тому числі суспільно-політичним, соціально-економічним, правовим, екологічним, ментальним та іншим, які у своїй сукупності й утворюють зовнішнє середовище здійснення управлінських функцій [44, с.1].

На пріоритетності професіоналізму у доборі і розстановці кадрів у галізу публічного управління наполягає І. Лопушинський, акцентуючи увагу на формуванні умінь аналізувати, розробляти і реалізовувати державну політику, виокремлювати основні напрямки роботи, самостійно ухвалювати рішення і прогнозувати їх наслідки, відповідати за доручену справу, творчо використовувати світовий досвід, налагоджувати міжнародні зв'язки та вказує на необхідність системного і цілеспрямованого вивчення і творчого осмислення позитивного зарубіжного досвіду кадрового забезпечення державного управління [49].

Заслуговує на увагу також думка І. Шпекторенка щодо сутності професійної компетентності публічного службовця як результату впливу на нього комплексу якостей його ціннісно-орієнтаційної сфери: спрямованості його професійних намірів, поклику, інтересів; професійної спрямованості особи, її професійної придатності та працездатності, професійної задоволеності, а також сформованості його якостей компетентнісної сфери: професійної научуваності; професійно важливих якостей, професійної культури, професійного досвіду [91, с. 285-293].

У свою чергу функціонування органів місцевого самоврядування як суб'єктів, які здійснюють місцеву публічну в Україні, гальмується перешкодами, що виникають через недостатню фахову підготовку їх представників, неналежну організаційну культуру, інфантильність громад, низький рівень довіри між суб'єктами публічної влади та ін.

Тривожною є тенденція у висловленні негативного ставлення громадян до органів публічної влади, що підтверджується низкою соціологічних досліджень у даному напрямі. Результати Центру Разумкова 2018 року свідчать про низький рівень довіри громадян країни до суспільних інститутів (*рис.6.5.)*.

Як випливає з рис.6.5, Президенту України довіряють 13,8% опитаних, не довіряють – 80,6%, Уряду – відповідно 13,7% і 80,7%, Верховній Раді – відповідно 10,3% і 85,6%, Довіру до державного апарату (чиновників) висловили 8,6% опитаних, не довіряють – 85,3% [23].

Приведені результати свідчать про необхідність нагальних змін та сучасних підходів до організації процесу підготовки кадрів системи

публічного управління в Україні та вирішення низки проблемних питань, пов’язаних із галуззю публічного управління в Україні.

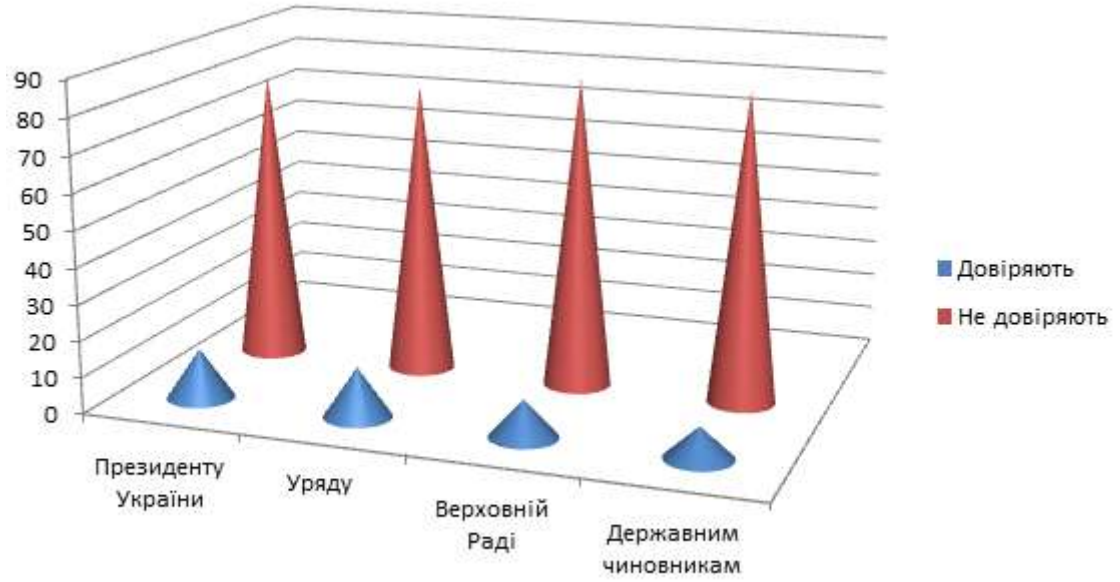

Рис.6.5. Довіра громадян України до суспільних інститутів

Серед цих проблемних питань найважливіші: відсутність потужного політичного лідерства та недостатній рівень координації реформування державного управління на політичному рівні; недостатня спроможність органів державної влади щодо проведення комплексного реформування державного управління; недостатній рівень якості державної політики у різних сферах, законодавчої та нормативної бази; нестача на керівних та інших посадах державної служби висококваліфікованих кадрів, які є важливими для розроблення та проведення національних реформ і здатні долати виклики реформування у різних галузях; високий рівень корупції в системі державної служби, що становить перешкоди для ефективності та результативності державного управління; гендерний дисбаланс; недостатній рівень управління людськими ресурсами в міністерствах та інших центральних органах виконавчої влади, відсутність автоматизованої системи управління людськими ресурсами [77].

Зважаючи на наявний стан оцінки публічного управління в Україні фахівцями, політиками, представниками громадських організацій, експертами та пересічними громадянами, зазначимо недостатню підготовленість суб’єктів публічного управління до роботи відповідно до зазначених принципів. Отже, формування професійної компетентності кадрів публічного управління є стрижневою проблемою розвитку системи публічного управління в Україні. І сучасні підходи до вирішення даного питання не можуть обмежуватися лише професійним навчанням фахівця та прищепленням певних навичок, необхідних для здійснення його посадових обов’язків. Адже професійна

компетентність публічного службовця сьогодні сприймається як автономна якість індивіда.

У цілому, кадрова політика в Україні на сьогодні ще не повною мірою відповідає сучасним вимогам і викликам. На різних рівнях влади відсутня програма дій щодо розвитку персоналу, а кадровий процес зводиться до здійснення контролю за негативними проявами в роботі з персоналом, причинами виникнення конфліктів із споживачами адміністративних послуг тощо. Характерною є відсутність висококваліфікованих кадрів, мотивації до праці посадовців, засобів діагностики кадрової ситуації, оцінки праці та персоналу, прогнозу кадрових потреб [35].

За основу системи підготовки публічних службовців в Україні обрано європейську модель: підготовка здебільшого ведеться в спеціалізованих навчальних закладах.

Формування системи підготовки управлінців і державних службовців в Україні почалося в березні 1992 р., коли було створено Інститут державної служби і самоврядування при Кабінеті Міністрів України, діяльність якого мала прикладний характер – впровадження запозичених канадських типових практик підвищення кваліфікації посадових осіб. З червня 1995 р. Інститут трансформується в Українську академію державного управління при Президентові України. У 1996 р. було створено регіональні підрозділи академії у Дніпропетровську, Львові, Одесі та Харкові, які у 2001 р. отримали статус регіональних інститутів державного управління (далі – РІДУ). Трохи пізніше (у 2003 р.) і сама академія отримала статус національної – зараз вона має назву Національна академія державного управління при Президентові України (далі – НАДУ). Поряд з НАДУ і РІДУ існувала розгалужена мережа з 76 галузевих закладів для підготовки фахівців у різних сферах державної служби (Академія фінансового управління, Академія муніципального управління, Академія митної служби України, Національний університет державної податкової служби України та ін.) та велося навчання за різноманітними спеціальностями у галузі науки «Державне управління» в низці українських вищів (Донецький державний університет управління, Запорізький національний університет, Сумський державний університет, Ужгородський національний університет та ін.) [1]. До інституцій системи державної підготовки кадрів системи публічного управління належать також інші вищі навчальні заклади, які здійснюють підготовку магістрів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 28 «Публічне управління та адміністрування»; регіональні центри перепідготовки та підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, державних підприємств, установ і організацій; державні (галузеві) заклади післядипломної освіти. Варто зазначити, що науково-методичне забезпечення діяльності системи підготовки здійснює Національна академія державного управління при Президентові України. Рішення щодо змін у змісті підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого

самоврядування ухвалюються Національним агентством України з питань державної служби [78, с. 11].

Прийом до вищих навчальних закладів на навчання за освітньо-професійними програмами підготовки магістрів з публічного управління та адміністрування проводиться відповідно до постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження положень про прийом, стажування в органах державної влади і органах місцевого самоврядування слухачів, працевлаштування випускників Національної академії державного управління при Президентові України, а також переліку органів державної влади, органів місцевого самоврядування, в яких проводиться у 2013−2018 роках стажування слухачів Національної академії» від 1 квітня 2013 р. № 255 та Порядку прийому на навчання за освітньо-професійною програмою підготовки магістрів за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» галузі знань «Публічне управління та адміністрування», затвердженого постановою Кабінету Міністрів України від 29 липня 2009 р. № 789.

Підготовка магістрів з публічного управління та адміністрування здійснюється за освітньо-професійними програмами і передбачає здобуття поглиблених правових, економічних, політологічних, управлінських, соціально-гуманітарних, психологопедагогічних, фахових та інших знань, необхідних для нормативно-правового, організаційно-розпорядчого та консультаційно-дорадчого забезпечення діяльності органів, на які поширюється дія Законів України «Про вищу освіту», «Про державну службу», «Про службу в органах місцевого самоврядування». Особливістю національної системи підготовки фахівців галузі публічного управління є наявність спеціалізацій як спеціальної профільної підготовки фахівців даної галузі для формування в них професійної компетентності та здатності виконувати окремі завдання та обов’язки.

Науковці І. Лопушинський та Е. Топалова у своїх дослідженнях вказують на певні законодавчі колізії у нормативно-правовому забезпеченні процесу підготовки кадрів системи публічного управління, що стосуються, зокрема, тривалості підготовки магістрів, стипендійного забезпечення та працевлаштування державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування – випускників магістратур публічного управління та адміністрування денної форми навчання, можливість продовження, починаючи з 2017-2018 навчального року, підготовки бакалаврів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування», процедури трансформації спеціальності 074 «Публічне управління та адміністрування» в спеціальність 281 «Публічне управління та адміністрування, нормативів чисельності слухачів за означеною спеціальністю на одну штатну посаду науково-педагогічного працівника, професійного навчання службовців місцевого самоврядування тощо [49, с. 2].

Так, відповідно до Актів узгодження переліку спеціальностей, за якими здійснюється підготовка здобувачів вищої освіти за ступенями (освітньо-кваліфікаційними рівнями) молодшого спеціаліста, спеціаліста,

бакалавра та магістра з 2016-2017 навчального року близько 200 вищих навчальних закладів в Україні розпочали підготовку бакалаврів за спеціальністю 074 «Публічне управління та адміністрування» галузі знань 07 «Управління та адміністрування», що стало можливим завдяки поділу ліцензованого обсягу з підготовки бакалаврів за спеціальністю 6.030601 «Менеджмент» галузі знань 0306 «Менеджмент і адміністрування» на дві спеціальності – 073 «Менеджмент» і 074 «Публічне управління та адміністрування». Проте, питання про затребуваність фахівців в системі публічного управління з освітньо-кваліфікаційним рівнем «бакалавр» та їх подальше працевлаштування викликає дискусії через відсутність практичного та недостатність соціального та комунікативного досвіду.

Не менш проблемним є і питання підготовки молодших бакалаврів у даній галузі. В Україні до 2016 р. були відсутні програми професійного навчання публічних службовців для зайняття первинних посад державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування для одержання кваліфікації молодшого спеціаліста, бакалавра чи спеціаліста на базі неповної, повної середньої чи середньої спеціальної освіти [11, с. 143-148]. Станом на червень 2018 року жоден вищий навчальний заклад України не має ліцензії на підготовку таких фахівців, хоча п. 5 ст. 20 Закону України «Про державну службу» задекларована наявність таких спеціалістів [67].

Аналізуючи стан системи підготовки кадрів публічного управління в Україні, можемо зазначити позитивні тенденції, зокрема:

1. Збільшення державного замовлення на підготовку слухачів за спеціальністю 281 «Публічне управління та адміністрування». Обсяги державного замовлення за останні 2 роки представлені на *рис.6.6.*

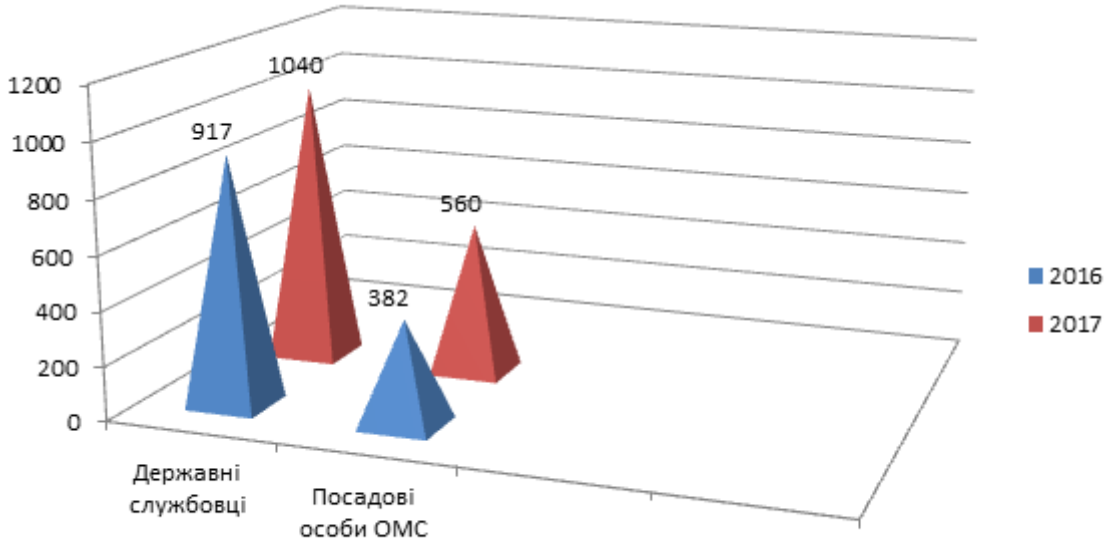

Рис. 6.6. Обсяги державного замовлення за 2016-2017 рр.

2. Збільшення виконавців державного замовлення на підготовку магістрів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» та на підвищення кваліфікації державних службовців і осіб місцевого самоврядування (*за кошти Національного агентства України з питань державної служби*). Результати конкурсних відборів виконавців державного замовлення представлено в *табл. 6.1.*

Таблиця 6.1

Результати конкурсних відборів виконавців державного замовлення (2016-2017рр.)

Вид освітньої послуги	Роки	
	2016	2017
Підготовка магістрів спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування»	29 ВНЗ,	33 ВНЗ
Підвищення кваліфікації державних службовців і осіб місцевого самоврядування	22 заклади	29 закладів

3. Працевлаштування випускників магістратур денної форми навчання спеціальності 281 «Публічне управління та адміністрування» (*99 випускників 2016–2017 років*) у повному обсязі [69, с. 14].

4. Активна реалізація п.1 ст. 21 Закону України «Про державну службу» щодо доступу на державну службу за результатами конкурсу на зайняття вакантної посади [67]. Протягом 2017 року в Україні проведено 98 конкурсів на зайняття посад категорії «А», в яких взяли участь 548 претендентів, отримали посади 65 осіб. Та 62 006 конкурсів − на зайняття посад категорії «Б» та «В», під час яких 53 339 осіб вибороли перемогу серед 93 780 претендентів [34.

5. Активізація участі представників органів публічного управління у фаховому конкурсі «Кращий державний службовець». У 2017 році у І турі Конкурсу взяли участь 4221 особа, у ІІ – 439, у ІІІ – 47.

6. Зняття вікових обмежень при вступі на навчання до магістратури за державним замовленням (до 2018 року був встановлений граничний вік абітурієнта до 45 років).

7. Організація вивчення англійської мови за кошти Національного агентства України з питань державної служби (у 2018 році охоплено 30 000 представників органів держаної служби різних рівнів) тощо.

У понад 45 країн світу, переважно економічно розвинутих, функціонує більше 250 установ і організацій, які готують та підвищують кваліфікацію державних службовців, проводять наукові дослідження та вивчають сферу

публічного управління у політичному, соціально-економічному і управлінському аспектах.

За твердженням В. Лугового, між різними країнами існують відмінності в організації професійного навчання кадрів для державного управління, проте чітко виокремлюються дві основні (за домінантою) моделі навчання: північноамериканська (США, Канада) та західноєвропейська континентальна (типові представники – Іспанія, Італія, Франція) [50, с. 5 - 13].

На думку В. Акулова-Муратова та В. Тертички найближчими до України за багатьма параметрами є підготовки кадрів системи публічного управління Франції та Польщі [1].

Здобути освітньо-кваліфікаційний рівень бакалавра за спеціальністю «Адміністрація» або «Управління» у Польщі можна приблизно у 30 вищих навчальних закладах та 25 державних вищих професійних школах.

Основним навчальним закладом, який готує державних службовців у Польщі є крайова Школа публічної адміністрації (Krajowa Szkoła Administracji Publicznej -KSAP), створена у 1991 році Урядом Тадеуша Мазовецького. Це перший вищий навчальний заклад такого типу серед посткомуністичних країн. Спочатку крайова Школа публічної адміністрації була створена і діяла на підставі норм про органи науки і розвитку, а статусу державної структури набула з постановою сейму Республіки Польща «Про крайову школу публічної адміністрації» від 14 червня 1991 р. Крайова школа публічної адміністрації безпосередньо підпорядкована, підзвітна та підконтрольна Прем'єр-міністрові Республіки Польща, який за допомогою своєї канцелярії здійснює нагляд щодо відповідності діяльності школи з постановами сейму та її статутними документами. Крайова Школа публічної адміністрації проводить стаціонарне навчання, здійснює опрацювання програм навчання, організовує навчання для публічної адміністрації, зокрема для цивільної служби, співпрацює з публічною адміністрацією, іншими вищими школами, державними та іноземними організаціями та інституціями [75, с. 39], фінансується з бюджету Ради міністрів. Статут школи передбачає автономію, а також тісний зв'язок з інститутами державного управління [66, с. 318].

Навчальна програма заснована на концепції, розробленій ще у 1990-1991 рр., хоча постійно розвивається і змінюється відповідно до потреб державного управління. Навчання ґрунтується на використанні активних методів навчання (воркшопів і семінарів) замість простих лекцій та передбачає вивчення таких дисциплін: економіка (16 %), державне фінансування (13 %), менеджмент (14 %), державна політика (12 %), прикладні соціальні науки (8 %), державне право (23 %), міжнародне право (14 %) [98].

Спільним із українською системою підготовки кадрів для даної галузі є те, що на навчання приймаються випускники всіх спеціальностей вищих навчальних закладів, що мають освітній рівень «магістр». Проте, вікові обмеження на вступ у даний ВНЗ більш жорсткі (приймаються особи, яким ще не виповнилося 32 роки). До того ж існує обов'язкова вимога щодо знання іноземної мови (англійської, німецької або французької), оскільки

пріоритетом публічної політики країни є євроінтеграція. Державні службовці проходять професійне навчання безкоштовно, але в окремих випадках можуть залучати власні кошти для участі у тренінгах, які не були передбачені для державних службовців. Студенти навчаються у ВНЗ впродовж 1,5 років, а після успішного закінчення навчання випускників забезпечують роботою в органах влади, де вони зобов'язані відпрацювати щонайменше п'ять років [35, с. 7]. П'ять недержавних Вищих шкіл публічної адміністрації та 55 державних вищих навчальних закладів, які є професійними недержавними школами здійснюють підготовку для органів державної та цивільної служби Польщі і діють на некомерційних засадах. Ці заклади були засновані фондом розвитку місцевої демократії в таких великих містах Польщі, як Білосток, Лодзь, Кєльце, Остроленка та Щецин [98, pp. 140-156. Післядипломне навчання фахівців даної галузі – це довгострокові та короткотермінові курси (загальні чи професійні), семінари, конференції та політичні тренінги. Обов'язковим для державних службовців вищого рівня є участь у тренінгах з лідерства, прозорості державного управління, державних фінансів та здійснення державних закупівель, нормативно-правової бази ЄС, кадрового менеджменту та вивчення іноземних мов. Користуються попитом також навчальні заняття з міжкультурної комунікації, проведення міжнародних переговорів, управління конфліктами тощо.

Фінансування професійного навчання державних службовців Польщі відбувається за рахунок бюджетів окремих офісів (фінансування загальних тренінгів та тренінгів за програмами індивідуального професійного розвитку державних службовців, а також спеціалізованих тренінгів) чи з бюджетного резерву виділяються кошти на тренінги для членів Корпусу державної служби (для централізованого професійного навчання) [33].

У Франції існують установи, які займаються питаннями публічної політики в галузі підготовки публічних службовців та установи, які відповідальні за їх професійну підготовку. Центральним органом, відповідальним за політику підготовки кадрів для державної служби є Головне управління державної служби (DGAFP), Крім того, кожне Міністерство також несе відповідальність за розробку політики в галузі професійної підготовки чиновників. [65]. Важливим кроком у реалізації цього пріоритету стало створення у 1945 році Національної школи адміністрації (Ecole National d'Administration, ENA), що забезпечує підготовку чиновників для комплектування вищих кадрів адміністрації (категорія А+): членів Державної ради, Рахункової палати, Фінансової інспекції (вищі органи управління), регіональних рахункових палат, адміністративних судів, Генеральної інспекції адміністрації, корпусу префектів, цивільних адміністраторів. Школа готує універсальних спеціалістів із полівалентними знаннями й уміннями, здатними виконувати свої професійні обов'язки в будь-якій сфері публічної служби, зокрема адміністративній, контрольній, інспекційній, економічній, дипломатичній та ін. [73, с. 51]. Навчання в ENA фінансується з державного бюджету, слухачі вважаються державними службовцями і отримують

грошове утримання. Термін навчання 24 місяці. Під час навчання вивчаються європейські питання (зі стажуванням в європейських інституціях і міжнародних організаціях); територіальне управління (зі стажуванням у французьких префектурах, органах місцевого самоврядування або в центральному апараті французької системи територіального управління); публічне управління і менеджмент (зі стажуванням на приватних чи державних підприємствах та в центральних органах державного управління). Три місяці кожен студент поглиблено вивчає модуль за вибором (спеціалізація) [60].

Студенти, які отримали освіту за державний кошт мають відпрацювати на державній службі не менше 10 років. Для всіх студентів, французів чи іноземців, передбачається, що протягом стажування вони будуть відповідальними за виконання певної роботи, а не просто спостерігатимуть за виконанням роботи іншими. Навчання орієнтоване на функціонування адміністрації, на публічне управління, на різні технічні питання (залежно від школи) [65, с. 8].

З 1970 р. розпочалося відкриття регіональних інститутів адміністрації (Instituts Rйgionaux d'Administration, IRA), мережа яких нині нараховує 5 інститутів (у Ліллі, Ліоні, Меці, Нанті та Бастії). Головне завдання IRA– підготовка адміністративних кадрів категорії А (аташе). Щорічний набір до них складає до 80 осіб, термін навчання – один рік. IRA не підпорядковуються ENA, координація їх діяльності відноситься до функцій Генеральної дирекції державного управління і служби (Direction Gйnйrale de l'Administration et de la Fonction Publique, DGAFP) – центрального органу, відповідального за політику підготовки кадрів для державної цивільної служби [71].

Фахівців з публічного управління зі ступенем магістра випускають університети та інститути політичних досліджень. Найвагоміших серед вважається Інститут політичних досліджень (Institut d'Études Politiques de Paris), що є державною установою і має свої особливості щодо викладацького складу, набору студентів та методів навчання. Так, викладацький корпус Інституту складається з університетських кадрів, державних службовців та представників приватного сектора. Студенти оволодівають знаннями з правознавства, комунікацій, фінансів, підприємницької діяльності, місцевого самоврядування, управлінні та ін. Термін навчання – від 2 до 3 років. Інститут надає дипломи магістра і доктора, організує підготовку до конкурсів на заміщення адміністративних посад. Щороку у ньому навчаються близько 5 тис. французьких і зарубіжних студентів. Цей ВНЗ вважається «кузнею кадрів» для політичної та дипломатичної еліти Франції. Крім того, у Франції близько 50 адміністративних шкіл, які здійснюють підготовку фахівців в галузі публічного управління. Прийом до адміністративної школи проводиться через складання конкурсних іспитів. Студенти, які успішно складають вступні іспити, приймаються у школу в якості державних службовців. Протягом навчання студентам виплачують зарплати. Особливістю функціонування мережі ВНЗ, що здійснюють підготовку кадрів

публічного управління є те, що викладачі в адміністративних школах не є академічними викладачами, а практиками, яких відбирають зважаючи на їх компетентність, досвід роботи на керівних посадах, зокрема, досвід роботи управління командою [65, с. 16]. До французької системи професійного навчання чиновників включені також тренінгові центри при міністерствах. Підвищення кваліфікації (постійне навчання) організовується самими адміністраціями, представниками приватного сектору, а також адміністративними школами.

М. Міненко визначає основні формами підвищення кваліфікації чиновників у Франції, серед яких такі:

- заходи вдосконалення, що мають на меті збереження або вдосконалення професійних якостей, забезпечення пристосованості службовців до змін техніки й адміністративних структур, культурних, економічних та соціальних змін і перетворень, які з них витікають;

- заходи підготовки до конкурсів, що організовуються для підготовки державних службовців, які вже обіймають посаду, до професійних іспитів та конкурсів, метою яких є зміна чину чи корпусу (у формі заочних чи усних курсів, заходи пристосування до посади – включають два напрями: пристосування до першої посади (адаптація на державній службі) та пристосування до нової посади (підвищення, зміна корпусу та ін.);

- відпустки для підготовки (максимальна тривалість відпустки – три роки, але вона може бути розділена й надається тільки для проходження підготовки за згодою роботодавця за умови, що агент відпрацює щонайменше три роки в адміністрації [56, с. 464-470].

У цілому, слід відзначити ефективність французької системи підготовки кадрів публічного управління, яка на відміну від української, не має нічого спільного із системою освіти. Хоча, на думку І. Драгана, французька система підготовки управлінських кадрів також не позбавлена й певних недоліків, зокрема: пріоритетність стажу роботи над діловими якостями та професіоналізмом; система гарантованої від ризику кар'єри може заохочувати безініціативність державних службовців; кадрова стійкість може зумовлювати інерційність державного апарату. У зв'язку з цим, останніми роками у системі державної служби Франції поширюється тенденція до забезпечення її більшої гнучкості та відкритості [25].

У Франції (*як і в Великобританії*) на професійне навчання державних службовців, як обов'язковий бюджетний пріоритет, виділяється від 3% до 7% від фонду заробітної плати чиновників, 80% цих коштів виділяються на підвищення кваліфікації. Слід зазначити, що в країнах ЄС існує жорсткий контроль за якістю підготовки кадрів публічного управляння. Наприклад, у Франції кошти виділяються лише тим навчальним закладам, які забезпечують високу якість освітніх послуг і найбільш успішно задовольняють професійні потреби державних службовців [65, с. 16]. А у Великобританії для одержання державного фінансування на навчальний заклад за свою діяльність повинен

протягом року одержувати не менше ніж 90% відмінних оцінок від осіб, які завершили навчання [55, с. 7-8].

Максиміліан Д. звертає увагу на досвід підготовки кадрів публічного управління у Федеративній Республіці Німеччина, коли у вищих навчальних закладах (далі-ВНЗ) федерального значення (ВНЗ Публічного управління в м. Брюл, ВНЗ Німецького агентства зайнятості в м. Мангейм, ВНЗ Федерального банку Німеччини у замку Хахенбург) навчаються майбутні працівники різних міністерств, дипломатичного корпусу та інших відомств. З іншого боку, в кожній федеральній землі існують свої ВНЗ для підготовки власних держслужбовців. У деяких землях Німеччини існують різні ВНЗ даного типу з різними філіалами та напрямами (в Баварії, Берліні, Бремені, в землях Саар та Шлезвіг-Гольштейн). В інших землях - ВНЗ з різними спеціальностями (наприклад, ВНЗ публічного управління, ВНЗ з фінансовими та податковими спеціальностями, ВНЗ поліції та ін.).

Флагманами у підготовці кадрів галузі публічного управління є Університет адміністративних послуг в м. Шпайер, який підтримується всіма федеративними землями ФРН і вважається вищим науковим центром в галузі управління та адміністрування у Німеччині та Федеральна вища школа державного й муніципального управління та відповідним земельним вищим школам. Таким чином, базова підготовка, профільна освіта, курси перепідготовки й підвищення кваліфікації – всі ці етапи в Німеччині об'єднані в єдину систему кар'єрного і професійного зростання [35].

Особлива увага в процесі навчання майбутніх спеціалістів вищого рівня надається стажуванню. Наприклад, у Федеральній академії державного управління в Баден-Вюртемберзі навчання кадрового резерву за спеціальністю "державне управління" та "управління персоналом" триває 15 місяців, шість із них відводиться на стажування, у тому числі три місяці – в державних органах, три місяці – в комерційних структурах, нерідко буває в структурах управління Європейського Союзу. Підвищення кваліфікації керівників проводиться в академії вищих державних службовців. Отже, широкий спектр навчальних програм супроводжує державного службовця протягом усієї кар'єри [16, с. 166].

Спільним для української та німецької систем підготовки кадрів публічного управління є обов'язковість навчання у фахових вищих навчальних закладах освіти, диференціація у вимогах до освітнього рівня фахівця в залежності від майбутньої посади (*бакалавр - «для посад високого рівня» («gehobener Dienst»), магістр - для посад вищого рівня («höherer Dienst»)* [97], наявність різних видів магістерської підготовки, проведення курсів підвищення кваліфікації та інших комунікативних заходів у галузі публічного управління та можливість продовжити навчання в аспірантурі за обраною спеціальністю. Проте, існують і певні відмінності, які на нашу думку, можуть адаптуватися в Україні і слугуватимуть підвищенню якості кадрового забезпечення даної галузі, зниженню плинності кадрів. Так, абітурієнти подають документи і проходять фахові випробування не у ВНЗ, а

в той орган публічної влади, де вони мають намір працювати у майбутньому. Вступивши у ВНЗ, студенти відразу отримують статус чиновника із середньою заробітною платою, а навчання зараховується у стаж публічної служби. Це уможливлює здійснення дуальної освіти, коли освітній процес періодично змінюється на проходження практики та стажування, що сприяє гарантованому працевлаштуванню після закінчення навчання. Статус чиновника і розмір заробітної плати можуть відрізнятися у різних федеральних землях. Фінансова підтримка здобувачів освіта накладає матеріальну відповідальність. Так, у випадку, якщо випускник не працевлаштовується за фахом, передбачено відшкодування з особи повної вартості навчання [101].

У Німеччині, як і у Франції, США, та Канаді до навчання державних службовців залучаються не лише державні, а й приватні навчальні заклади. Це створює умови конкуренції на ринку освітніх послуг. Навчальні заклади державного сектору об'єднані у мережі (асоціації) на національному і міжнародному рівнях. Метою таких об'єднань є обмін досвідом і координація діяльності. У країнах ЄС навчальні заклади тісно співпрацюють і забезпечують навчання за програмами, які враховують потреби державних службовців країн співдружності [55, с. 8].

Перевагами німецької системи підготовки управлінських кадрів є чітко вивірене балансування між теоретичними знаннями та практичними навичками, які отримує майбутній управлінець під час навчання. Водночас значним недоліком є орієнтація системи навчання на юридичну спрямованість (якщо кандидат на посаду вищої категорії не має юридичної освіти, то протягом двох років проходить перепідготовку в спеціальних навчальних закладах) [15, с. 5]

Більшість американських публічних службовців проходять внутрішньовідомчу підготовку, що пояснюється пріоритетами гуманітарної освіти в країні. Тому питання додаткової фахової підготовки управлінських кадрів різних рівнів є актуальним у США. Професійна підготовка фахівців публічного управління у США в основному зосереджена в університетах. Підготовкою тільки керівних кадрів для державного сектору займається понад 100 університетів [1], які здійснюють підготовку фахівців за рівнями асошіата – молодшого спеціаліста (2 роки), бакалавра (4 роки), магістра (1–2 роки), доктора філософії (3 роки), а також надають академічний сертифікат з підвищення кваліфікації (до 1 року) [73, с. 48].

Американська система освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів є відкритою, що досягається жорстким контролем громадськості за працею чиновника, що, у свою чергу, дає змогу бути достатньо мобільним і відповідальним за виконану роботу [15, с. 3], що спонукає його до постійного здобуття знань шляхом самоосвіти та підвищення своєї професійної компетентності в інституціях формальної освіти.

Особливістю діючої системи підготовки кадрів для даної галузі в американському освітньому просторі є відсутність закладу з єдиним підходом до підготовки посадовців. Навчання фахівців для роботи у вищих органах

влади здійснюють Школа державного управління ім. Джона Кеннеді Гарвардського університету (John f.Kennedy School of Government), Вища школа публічної служби імені Р. Вагнера Нью-Йоркського університету (Robert F. Wagner Graduate School of Public Service), Школа міських і державних справ Техаського університету в Арлінггоні (University of Texas at Arlington School and Public Affairs) та ін. Навчання керівників державних органів середньої й вищої ланок доручено Вашингтонському інституту управління, Інституту державної політики, Професійному інститут державної політики та Американській асоціації управління [35, с. 8].

У США адміністративно не визначається головний загально-національний заклад з підготовки державно-управлінського персоналу. Однак за фактичним рейтингом, фаховою репутацією де-факто таким виступає Школа урядування ім. Джона Кеннеді Гарвардського університету [73, с. 49].

Магістрів публічного адміністрування в США готують 95 університетів за 105 освітніми програмами. Більшість магістерських програм із галузі публічного адміністрування акредитовані Національною асоціацією шкіл публічних справ та управління (National Association of Schools of Public Affairs and Administration) і відповідають національним стандартам [50, с. 5.]. Вступ до магістратури публічного адміністрування передбачає наявність ступеня бакалавра, здачу вступного фахового випробування та іспиту з іноземної мови. Порівнюючи обсяги програм підготовки магістрів публічного адміністрування в США та Україні, слід звернути увагу на те, що навантаження має різні виміри. Так, у США один кредит включає 1 годину аудиторних занять та 2 години самостійної роботи, що у підсумку за семестр становить 45 годин. Кількість таких тригодинних кредитів у семестр варіюється залежно від програми. В Україні ж один кредит ЄКТС становить 30 годин аудиторної та самостійної роботи на тиждень зі співвідношенням аудиторної та самостійної роботи 40% і 60% для магістрів. Не дивлячись на те, що в США аудиторних годин загального навчального навантаження магістранта менше, завдяки сформованим навичкам ефективної самостійної роботи студентів, якість підготовки є доволі високою. Найбільш поширеними формами навчання є денна, дистанційна (онлайн) та змішана (гібридна). Серед пріоритетів у формування фахових компетентностей майбутнього представника органів публічної влади − стратегічна, прогностична, соціокультурна, науково-дослідницька.

Вартість навчання для здобуття ступеня магістра публічного адміністрування у США становить у межах від 30 до 50 тис. дол. за 1 рік (в Україні – від 12 тис. грн. до 60 тис грн.). Зазначимо, що як і в Україні, ціни на навчання суттєво відрізняються залежно від регіону та рейтингу вищого навчального закладу [89, с. 138-140].

Підготовка публічного службовця завершується захистом магістерської дисертації, у якій викладене самостійне наукове дослідження комплексного характеру, в якому відображається вміння інтерпретувати різні концепції і теорії, використовуючи при цьому відповідні методи дослідження. Крім того,

існує президентська програма інтернатури (стажування) для вступу на публічну службу. В її рамках випускники вищої школи отримують призначення на роботу в федеральні виконавчі органи влади строком на два роки. Протягом цього періоду стажери беруть участь у цільових проблемних групах і проектах, набуваючи досвід фінансового планування, управління персоналом, державними закупівлями, субсидіями тощо не тільки на федеральному рівні, але і на рівні штатів. Після закінчення стажування проводяться обов'язкові іспити [6, с.131].

Періодичність підвищення кваліфікації фахівців у галузі публічного управління США становить 3,5 роки. Методичне та організаційне управління підготовкою та підвищенням кваліфікації державного апарату здійснюється Управлінням кадрів при Президентові США, а курси підвищення кваліфікації створені в усіх міністерствах та відомствах [94].

Важливу роль в американській системі підготовки кадрів публічного управління відіграють професійні асоціації. Так, у Сполучених Штатах Америки професійні асоціації працівників місцевого самоврядування формують критерії до відповідних професій. Згідно з цими критеріями асоціації замовляють для навчальних закладів і консалтингових установ розроблення та впровадження програм підвищення кваліфікації службовців. Після відвідування таких тренінгів службовець отримує сертифікат (чи сертифікацію, якщо це − глибоке фахове навчання), який випускається декількома стратегічними партнерами – відповідними асоціаціями та навчальною чи консалтинговою установою. Такі навчальні програми є широко визнаними і дають змогу їх учасникам просуватися по службі [78, с. 45].

Спільним для американської та української систем підготовки магістрів в галузі публічного управління та адміністрування є наявність вибіркової складової. Зокрема, студенти вибирають не менше двох факультативних вибіркових дисциплін (6–9 кредитів).

На основі здійсненого нами аналізу зарубіжних систем підготовки кадрів органів публічного управління можемо зазначити наявність між ними певних відмінностей, які, на думку Т. Кіцак, є закономірними: в унітарних державах переважають тенденції централізованої підготовки, у федеральних – навчання значною мірою децентралізоване стосовно цілей, змісту і форм підготовки. Крім того, система навчання залежить від типу державної служби: кар'єрна (країни ЄС) чи контрактної (Північна Америка) і диференціюються залежно від політики добору на публічну службу, прийому на роботу, просування кадрів, тобто закритості (Німеччина, Франція) або відкритості (США) адміністрацій, їх чутливості до політичних змін, вікових обмежень тощо. Так, у північноамериканській – технічні та суспільні дисципліни, в англосаксонській – гуманітарні і соціальні, в німецькій – правові та економічні [39, с. 379].

За результатами дослідження особливостей кращих практик елементи, які можна запровадити в Україні, наведено *у табл. 6.2.*

Таблиця 6.2.
Елементи зарубіжних систем підготовки кадрів органів публічного управління, що можуть бути адаптовані в Україні

Приналежність системи	Сутність ефективного досвіду	Очікувані результати
США	організація президентської програми інтернатури (стажування);	якісна підготовка до участі у конкурсному відборі на вакантну посаду
	надання студентам більших прав у виборі навчальних дисциплін	орієнтація на фахові потреби здобувача
Франція	підготовка публічних службовців до професійних іспитів та конкурсів на базі ВНЗ, що готують фахівців системи публічного управління	створення умов для кар'єрного просування претендентів
Німеччина	встановлення градації проведення підвищення кваліфікації працівників (для початківців, за посадою та спеціальністю, для керівників)	підвищення якості кадрового забезпечення органів публічного управління
Великобританія	перегляд стандартів професійної підготовки кожні три роки [6].	відповідність стандартів вимогам суспільства та держави
	фінансування державою лише тих ВНЗ, які за свою діяльність отримали не менше, ніж 90% відмінних оцінок від осіб, які завершили навчання	раціональне використання державних коштів; удосконалення контролю за якістю підготовки спеціалістів системи публічного управління; підвищення конкурентоспроможності закладів освіти
Польща	Задекларування в нормативно-правових актах вимогу на володіння іноземною мовою (англійською, французькою або німецькою) для вступу в на публічну службу	підвищення рівня комунікативних навичок публічного службовця, іміджу органів публічного управління; покращення надання адміністративних послуг населенню,
Франція, Німеччина,	Надання студенту, що навчається в магістратурі зі спеціальності, пов'язаній із державним (публічним) управлінням, статусу чиновника та зарахування років навчання у стаж публічної служби.	підвищення престижу публічної служби

Німеччина, Франція, США	Дуальна система підготовки кадрів системи публічного управління	формування фахових компетентностей, задоволення індивідуальних професійних потреб
Німеччина, Франція	Залучення до освітнього процесу підготовки та підвищення кваліфікації кадрів системи публічного управління не лише державні, а й приватні навчальні заклади.	створення умов конкуренції на ринку освітніх послуг

Беручи до уваги приведене вище, та з метою підвищення якості підготовки кадрів системи публічного управління в Україні, можемо запропонувати наступні заходи:

1. Удосконалити систему підготовки кадрів галузі публічного управління шляхом використання нових підходів до формування та реалізації державної політики в даній галузі та використання зарубіжного досвіду.

2. Посилити роль регіональних інститутів підготовки фахівців в галузі публічного управління у питаннях складання навчальних планів і графіків освітнього процесу, розробки навчальних програм з урахуванням місцевої специфіки, створення умов щодо надання слухачам магістерських програм можливостей для обрання навчальних дисциплін за власним бажанням [11].

3. Посилити практичну складову підготовки слухачів магістерських програм шляхом внесення відповідних змін до структури аудиторного навантаження з метою забезпечення проведення практичних занять на базі органів державного управління та місцевого самоврядування, збільшення можливостей слухачів виконувати керівні функції під час проходження стажування та практики [11].

4. Запроваджувати дистанційну освіту в освітній процес закладів освіти, що здійснюють підготовку кадрів галузі публічного управління, популяризувати її перевагу для сучасного здобувача.

5. Сприяти входженню вищої школи України в єдиний світовий освітній простір (*зміни в структурі та системі управління ВНЗ; інтеграція вищої освіти, науки і виробництва*).

6. Забезпечення функціонування реальної системи варіативної підготовки магістрів, права здобувачів самостійно обирати напрям підготовки відповідно до своїх фахових потреб, боротьба з профанацією вибору навчальних дисциплін студентами у ВНЗ.

7. Вдосконалення системи академічної мобільності викладачів і студентів; підвищення якості викладання у вищій школі.

8. Формування свідомої потреби представників органів публічного управління в неперервній освіті та постійному удосконаленні професійної підготовки.

9. Врахування ментальних рис українського освітнього простору під час впровадження зарубіжного досвіду у вирішенні даного питання.

Література до розділу VI

1. Акулов-Муратов В. В., Тертичка В. В. Підготовка управлінців в незалежній Україні: історія, сучасний стан та необхідні системні зміни [Електронний ресурс] / В. В. Акулов-Муратов, В. В. Тертичка // Хвиля. 01 лют. 2017. − Режим доступу: http://hvylya.net/analytics/society/pidgotovka-upravlintsiv-v-nezalezhniy-ukrayini-istoriya-suchasniy-stan-ta-neobhidni-sistemni-zmini.html.

2. Алексашкина М.В. Вербальные и невербальные формы коммуникации // теория и практика управления: новые подходы. Выпуск пятый – М.: Университетский гуманитарный лицей, 2006. – 158 с.

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

4. Андріяш В. І. Техніки е-участі громадськості / Вікторія Андріяш // Наукові праці : науково-методичний журнал. – Миколаїв: МДГУ ім. Петра Могили, 2006. – Вип. 41. Т. 54. – с. 111-116. – (Серія: Політичні науки).

5. Балабанова Л.В. Стратегічне управління маркетинговими комунікаціями: монографія / Л.В. Балабанова, О.В. Крутушкіна. – Донецьк: ДонНУЕТ, 2012. – 179 с.

6. Барський А. С. До питання удосконалення системи підвищення кваліфікації працівників (постановка проблеми) / А. С. Барський // Право та інновації. – 2014. – № 1/2. – с. 127–132.

7. Бебик В.М. Інформаційно-комунікаційний менеджмент у глобальному суспільстві: психологія, технології, техніка паблік рилейшнз: монографія / Бебик В.М. – К.: МАУП, 2005 – 438 с.

8. Бебик В. М. Технології, процеси, типи і правила ухвалення політичних рішень / В. Бебик // Науковий часопис НПУ імені М. П. Драгоманова. Серія 22. Політичні науки та методика викладання соціально-політичних дисциплін. – 2009 . – № 1. – с. 11-18.

9. Безгін К.С. Основи менеджменту Навчальний посібник./ К.С. Безгін – Донецьк: ДонНУ, 2011. - 94 с.

10. Белл Д. Китайська модель. Політична меритократія та межі демократії / Деніел Белл; пер. з англ. Олександр Дем'янчук. – К. : Наш формат, 2017. – 312 с.

11. Бульба В. Г. Підготовка магістрів публічного управління та адміністрування: питання підвищення ефективності / В. Г. Бульба, О. В. Поступна // Актуальні проблеми державного управління. - 2016. - № 1. - С. 143-148. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2016_1_26.

12. Взаємодія громадянського суспільства і держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://pidruchniki.com/1106041143041/pravo/vzayemodiya_gromadyanskogo_suspilstva_derzhavi.

13. Виконавча влада в Україні: навч. посіб. / за аг. ред. Н. Р. Нижник. – Вид-во УАДУ, 2002. – 128 с.

14. Воробьев Ю. Л. Коммуникативное взаимодействие гражданского общества и структур публичной власти как управленческий процесс: диссертация на соискание ученой степени доктора социологических наук: Специальность 22.00.08 – Социология управления / Юрий Воробьев; Московский гуманитарный университет. – Москва, 2007. – 351 с.

15. Голобор Н. Ю. Зарубіжний досвід освітньо-фахової підготовки управлінських кадрів та можливості його застосування в Україні [Електронний ресурс] / Н. Ю. Голобор // Державне управління: теорія та практика: електрон. фах. наук. вид. – К. : НАДУ, 2011. – № 2. – Режим доступу: http://www.academy.gov. ua/ej/ej14/txts/Golobor.pdf.

16. Гриненко В. Професійне навчання вищих керівних кадрів для державної служби в зарубіжних країнах / Вісн. УАДУ. – 2005. – №3. – С. 162-169.

17. Громадянське суспільство та держава: діалог та партнерство [Елект-ронний ресурс]. – Режим доступу: http://dhrp.org.ua/uk/news/540-20141031-ua.

18. Дегтярев А. А. Принятие политических решений: Учебное пособие / А. Дегтярев. – М: КДУ, 2004. – 416 с.

19. Державне управління : словн.-довід. / уклад. : В. Д. Бакуменко (кер. твор. кол.), Д.О. Безносенко, І. М. Варвар, В. М. Князєв; за заг. ред. В. М. Князєва, В. Д. Бакуменка. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 228 с.

20. Динаміка довіри соціальним інститутам та органам влади наприкінці 2015 року / Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка; Центр «Соціальний моніторинг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uisr.org.ua/news/36/115.html.

21. Динаміка рівня довіри соціальним інститутам та органам влади наприкінці 2015 року / Український інститут соціальних досліджень імені Олександра Яременка; Центр «Соціальний моніторинг» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.uisr.org.ua/news/36/115.html.

22. Дмитренко Є.В. Основи теорії комунікацій : навч.-метод. посіб. для студентів гуманітарного факультету / Є.В. Дмитренко. –Харків : Нац. аерокосм. ун-т ім. М.Є. Жуковського «ХАІ», 2014. –12 с.

23. Довіра громадян України до суспільних інститутів: соціологічні опитування: [Електронний ресурс] // Центр Разумкова: веб-сайт. 06 липня 2018. – Режим доступу: http://razumkov.org.ua/napryamki/sotsiolohichni-doslidzhennia/ dovira-hromadian-ukrainy-do-suspilnykh-instytutiv.

24. Доповідь Національного інституту стратегічних досліджень «Про стан розвитку громадянського суспільства в Україні». – Київ, 2012. – 56 с.

25. Драган І. О. Підходи до удосконалення кадрового менеджменту в системі державної служби: аналіз зарубіжного досвіду / І. О. Драган. // Державне управління: удосконалення та розвиток. - 2013. - № 1. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2013_1_12.

26. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад. : Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред.

Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – 820 с.

27. Енциклопедія державного управління : у 8 т. / наук. ред. кол. Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України.– Київ: НАДУ, 2011.–Т. 8: Публічне врядування / наук. ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2011. – С. 273 - 278.

28. Енциклопедія державного управління [Текст]: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. – К.: НАДУ, 2011. –Т. 8. Публічне врядування / наук.-ред кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) [та ін.]: Львівський регіональний інститут державного управління Національної академії державного управління при Президентові України. – Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. – 712 с.

29. Енциклопедія державного управління [Текст]: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) [та ін.]; Національна академія державного управління при Президентові України. – К.: НАДУ, 2011. – Т. 6. Державна служба / наук.-ред. колегія: С.М. Серьогін (співголова), В.М. Сороко (співголова) ті ін. –2011.– 524 с.

30. Європеїзація публічного адміністрування в Україні в контексті європейської інтеграції: матеріали наук.-практ. конф. 17 груд. 2009 р., м. Дніпропетровськ / за заг. ред. Л. Л. Прокопенка. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2009. – с. 77–78.

31. Закон України «Про внесення змін до Закону України «Про звернення громадян» щодо електронного звернення та електронної петиції» від 2 липня 2015 року № 577-VIII // Відомості Верховної Ради (ВВР). – 2015. – № 35. – ст. 341.

32. Зверинцев А.Б. Коммуникационный менеджмент: рабочая книга менеджера PR / А.Б. Зверинцев. – 2-е изд., испр. – СПб.: Союз, 1997. – 288 с..

33. Звіт «Система підготовки державних службовців в Польщ». [Електронний ресурс] / Роберт Собієх, експерт проекту Twinning «Розвиток і удосконалення системи підготовки державних службовців в Україні», член консультативної ради із соціологічних досліджень, Канцелярія Прем'єр-Міністра Польщі. – Режим доступу : http://govuadocs.com.ua/docs/134/index-998285.html.

34. Звіт про роботу Національного агентства України з питань державної служби за 2017 рік/уклад.: К.Ващенко (кер.)[та ін.]. – К. : НАДС, 2018. – 36 с.

35. Золотарьов В. Ф. Зарубіжна практика управління кадровими процесами в органах влади / В. Ф. Золотарьов. // Державне будівництво. – 2014. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_24.

36. Зубрицька Д. М. Вплив політичної опозиції на прийняття парламентських рішень / Д. М. Зубрицька // Вісник Ужгородського університету.− Серія: Політологія, Соціологія, Філософія.- 2009.- Випуск 12.- С. 92-97.

37. Інформаційні виклики гібридної війни: контент, канали, механізми протидії: аналіт. доп. / за заг. ред. А. Баровської – К.: НІСД, 2016. – 109 с.

38. Кіслов Д. В. Е-маркетинг у системі е-урядування [Електронний ресурс] / Д. В. Кіслов // Держ. упр.: теорія та практика. -2015. - № 1.– С. 49-54.

39. Кіцак Т. М. Моделі підготовки державних службовців у країнах Європи та Північної Америки: досвід для України / Т. М. Кіцак // Ефективність державного управління. - 2012. - Вип. 30. - С. 377-384. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/efdu_2012_30_48

40. Комунікативний процес у місцевому самоврядуванні: навч.-метод. матеріали /В.О. Чмига, О.М. Руденко; уклад. В.В. Святненко. – К. :НАДУ, 2013. – 84 с.

41. Комунікації у державному управлінні: навч. посіб. / О.Б. Коротич. – Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2012.

42. Краснянский В. Е. Правовая информация в системе государственного и хозяйственного управления / В.Е. Краснянський. – Л.: ЛГУ, 1985. – 104 с.

43. Круглий стіл «Механізми реалізації Національної стратегії сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні на 2016-2020 роки» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.niss.gov.ua/articles/2197/.

44. Крутій О. М. Регіональний «трикутник взаємодії» в системі підготовки кадрів публічного управління / О. М. Крутій. // Державне будівництво.– 2011.– № 1.– Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2011_1_18.

45. Кузьмін О.Є. Основи менеджменту: 2-е видання, доповнене. Підручник / О.Є. Кузьмін, О.Г. Мельник – Київ «Академвидав» 2007 – 464 с.

46. Л. Пашко. До проблеми визначення пріоритетних цінностей взаємодії органів державної влади та місцевого самоврядування з українською громадою // Публічне управління: ціннісні орієнтири, стандарти якості та оцінка ефективності: матеріали щоріч. Всеукр. наук.-практ. конф. за міжнар. Участю (Київ, 26 трав. 2017 р.) у 5 ч. / за заг. ред. В.С. Куйбіди, А.П. Савкова, С.В. Загороднюка. – Київ : НАДУ, 2017. – Ч. 1 : Оцінка якості державної політики. – 180 с.

47. Ле Пен : «Признание вины перед евреями портит имидж Франции». Режим доступу: http://www.newsru.co.il/world/16apr2007/france 401.html.

48. Лідерство в місцевому самоврядуванні : словник термінів / за заг. ред. В.А. Гошовської, Л.А. Пашко, А.К. Гука та ін.. – Х. : Фактор, 2015. – 156 с. (Серія «Бібліотечка лідера місцевого самоврядування»)

49. Лопушинський І. П. До проблеми законодавчого забезпечення професійного навчання публічних службовців за спеціальністю 281 "Публічне управління та адміністрування" [Електронний ресурс] / І. П. Лопушинський, Е. Х. Топалова. // Теорія та практика державного управління і місцевого

самовряду-вання. -2017. - № 1. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ Ttpdu_ 2017_1_27.

50. Луговий В. Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) // Вісн. УАДУ. – 2004. – №2. – с. 5-13.

51. Лукашевич М.П. Соціологія масової комунікації: підручник / М.П. Лукашевич, Ф.Ф. Шандор. – 2-ге вид., переробл. і доповн. – К. : Знання, 2015. – 367 с. – (Вища освіта XXI століття).

52. Мазур О. Г. Політичне рішення і процес його прийняття: Специфіка національних та суспільно-політичних умов / О. Мазур // Вісник СевНТУ: збірник наукових праць. – Серія: Політологія. – Випуск 145. – Севастополь: СевНТУ, 2013. – С. 128-132.

53. Малаканова О. А. Политическая коммуникация. Самарский государственный университет. Режим доступу: www.my.samara.ru.

54. Мельник А.Ф. Державне управління: підручник / А.Ф.Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна; за ред. А.Ф. Мельник. – К. : Знання, 2009. – 582 с. – (Вища освіта XXI століття).

55. Механізми забезпечення ефективності підвищення кваліфікації дер-жавних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: навч. посіб. / уклад.: О. Д. Брайченко, М. С. Орлів, Б. О. Костенко та ін.; за заг. ред. В. А. Го-шовської. – К. : НАДУ, 2012. – 48 с.

56. Міненко М. Підвищення кваліфікації управлінських кадрів у розвинених європейських країнах: досвід для України / М. Міненко // Вісн. УАДУ. – 2004. – № 4. – с. 464 - 470.

57. Мірошниченко, Юрій. «Ефективний діалог» держави і громадянського суспільства як передумова становлення консенсусної демократії // Віче, 2013. - №22 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.viche.info/journal/3949/.

58. Моргулець О.Б. Менеджмент у сфері послуг. Навч. посіб./ О.Б. Моргулець. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 384 с.

59. Напрями взаємодії влади з суспільством [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://studies.in.ua/vz_gr_sys_seminaru/1488-vzayemodya-derzhavnih-organv-vladi-z-gromadyanskim-susplstvom.html.

60. Национальная школа администрации (Франция). [Електронний ресурс] – Режим доступа : www. ru.wiki pedia.org.

61. Нікітін А.В., Бортніков Г.П., Федорченко А.В. Маркетинг у банку: Навч. посіб. / А.В Нікітін., Г.П Бортніков, А.В.Федорченко. - К. : КНЕУ, 2006. - 432 с.

62. Общество и политика: современные исследования, поиск концепций / [под ред. В.Ю. Большакова]. – СПб. : Изд-во С. Петерб. ун-та, 2000. – с. 274.

63. Освіта дорослих: енциклопедичний словник / за ред. В. Г. Кременя, Ю. В. Ковбасюка; [упоряд.: Н. Г. Протасова, Ю. О. Молчанова, Т. В. Куренна; ред. рада: В. Г. Кремень, Ю. В Ковбасюк, Н. Г. Протасова та

ін.]; Нац. акад. пед. наук України; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України [та ін.]. – К.: Основа, 2014. – 496 с.

64. Пиз Алан. Язык телодвижений. Как читать мысли других по их жестам. – М. : Изд-во Эксмо, 2006. – 272 с. (Серия «Психологический бестселер»).

65. Піганьоль Р. Система підготовки державних службовців у Франції: звіт [Електронний ресурс] // Проект Twinning «Підтримка розвитку та вдосконалення системи підготовки державних службовців в Україні» - К.: 2010.-26 с.

66. Поліщук І. В. Механізми розвитку професійного потенціалу державних службовців у Польщі [Електронний ресурс] / І. В. Поліщук // Актуальні проблеми державного управління. - 2015. - № 1. - С. 315-322. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdy_2015_1_46.

67. Про державну службу: [Закон України від 10 груд. 2015 р. 889-VIII] // Офіц. вісн. України. – 2016. – 15 січн. (№ 3). – С. 28. – Ст. 149.

68. Про затвердження Стратегії розвитку інформаційного простору України на період до 2020 року: Проект Указу Президента України. Режим доступу: http://comin.kmu.gov.ua/control/uk/publish/article?art_id=113102&cat_id =61025.

69. Про результати аудиту ефективності використання коштів державного бюджету, виділених Національному агентству України з питань державної служби на професійне навчання державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: звіт [Рішення Рахункової палати 13 березня 2018 №5–3]-[Електронний ресурс].–Режим доступу//http: //www.ac-rada.gov.ua/doccatalog/document/16756075/Zvit_5-3_2018.pdf?subportal=main.

70. Про сприяння розвитку громадянського суспільства в Україні: Указ Президента України від 28 лютого 2016 року №68/2016 [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.president.gov.ua/documents/682016-19805.

71. Провідні навчальні заклади у сфері професійної підготовки державних службовців : приклад Франції, Польщі, Німеччини та Латвії. – К. : Б. в., 2010. – 117 с.

72. Публічне управління: стратегія реформ 2020: зб. тез XV Міжнар. наук. конгресу, 23 квітня 2015 р. –Х.: Вид-во ХарРІ НАДУ «Магістр», 2015.– 400 с.

73. Реформування професійного навчання державних службовців в Україні: проблеми та перспективи : монографія / [С. М. Серьогін, Є. І. Бородін, Н. А. Липовська та ін.]. – К. : НАДУ, 2013. – 112 с.

74. Рівень довіри українців до Ради досяг критично низької позначки: опитування [Електронний ресурс] // УНІАН. – Режим доступу: https://www.unian. ua/politics/1325241-riven-doviri-ukrajintsiv-do-radi-dosyag-kritichno-nizkoji-poznac hki-opituvannya.html.

75. Система державного управління Республіки Польща: досвід для України / авт.-уклад. Х. М. Дейнега ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. - К. : НАДУ, 2010. - 48 с.

76. Становая Т. Власть без политики: как прямая линия выявила новое качество режима [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://carnegie.ru/ commentary/71277.

77. Стратегія реформування державного управління України на 2016-2020 роки: [Постанова Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474] //Офіц. вісн. України. − 2016.− 22 липня (№ 55). − С. 36. − Ст. 1919.

78. Толкованов В. Аналіз ситуації щодо професійної підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб органів місцевого самоврядування в Україні: інформаційно-аналітичний звіт, К:, ПРОЕКТ ПРОМІС, 2017, - 57 с.

79. Топ-10 самых смешных цитат политиков. Сегодня. 21 Июня 2011. Режим доступу: http://www.segodnya.ua/politics/power/top-10-camykh-cmeshnykh-tsitat-politikov.html.

80. Указ Президента України від 12 січня 2015 року №5/2015 «Про Стратегію сталого розвитку «Україна-2020». [Електроний ресурс] // Режим доступу: http://zakon.rada.gov.ua/laws/show/5/2015.

81. Україна пасе задніх за рівнем довіри до органів державної влади [Електроний ресурс] // Режим доступу: http://www.pravda.com.ua/news/ 2013/02/ 11/6983262/.

82. Українська хартія вільної людини // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://1-12.org.ua/ukrajinska-khartija-vilnoji-liudyny.

83. Уманець В. Бурштинова народна республіка / Віталій Уманець // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://automaidan.org.ua/01072015. html.

84. Усаченко Л.М. Основи адміністративного менеджменту: навч. посіб. / В.Д. Бакуменко, Л.М. Усаченко, В.І. Тимцуник, О.В. Червякова: за заг. ред.. Л.М. Усаченко. – К.: ТОВ «НВП Інтерсервіс», 2013. – 148 с.

85. Химиця М.О. Інформаційна діяльність в органах державної влади та управління: навч. посіб. / Н.О.Химиця. – Львів: Видавництво Львівська політехніка, 2014.– 148 с. (Сер. «Інформація. Комунікація. Документація»; вип. 3).

86. Цуруль О. А. Менеджмент у державних організаціях: Навч. посібник./ О. А. Цуруль - К.: КНЕУ, 2002. - 142 с.

87. Чумиков А.Н., Бочаров М.П. Связи с общественностью. Москва: Дело, 2006. – 552 с. – (Классический университетский учебник).

88. Шарков Ф. Н. Коммуникология: основы теории коммуникации: учебник / Ф.Н. Шарков. 3-е изд. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К°», 2012. – 592 с.

89. Шевченко А.С. Порівняльний аналіз окремих аспектів підготовки магістрів публічного адміністрування в США та Україні. А.С. Шевченко // Вісник Черкаського університету. Серія : Педагогічні науки. -2017.-1. с.137-144.

90. Шевченко И. А. Политические интернет-технологии в трансформирующемся обществе: диссертация на соискание ученой степени кандидата

политических наук: Специальность 23.00.02 – Политические институты, этнополитическая конфликтология, национальные и политические процессы и технологии / Иван Шевченко; Ставропольский государственный университет. – Ставрополь, 2005. – 189 с.

91. Шпекторенко І. В. Професійна компетентність державного службовця [Електронний ресурс] / І. В. Шпекторенко // Університетські наукові записки. - 2014. - № 1. - С. 285-293. - Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Unzap_ 2014_1_38.

92. Януковича вигнав із Києва львів'янин Володимир Парасюк (відео) // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://dailylviv.com/news/polityka/-yanukovycha-prohnav-iz-kyieva-lvivyanyn-volodymyr-parasyuk-4970.

93. Ярмиш О. Н., Серьогін В. О. Державне будівництво та місцеве самоврядування в Україні / За заг. ред. Тодики Ю. М. Підручник. – Харків: Вид-во Національного ун-ту внутр. справ, 2002. – 672 с.

94. Яшина Ю. В. Адаптація зарубіжного досвіду управління професійним розвитком кадрів державної служби. Ю.В. Яшина // Державне управління та місцеве самоврядування: зб. наук. пр./редкол.: В.О. Серьогін (голов. ред.) [та ін.].–Д.: ДРІДУ НАДУ. -2010. - с. 236 - 245.

95. Castells M. The Rise of the Network Society / Manuel Castells. – 2-nd ed. – Southern Gate, Oxford: Blackwell, 2010. – 597 p.

96. Conyers, Jr. J. U.S. House Passes 3 Amendments By Rep. Conyers To Defense Spending Bill To Protect Civilians From Dangers Of Arming and Training Foreign Forces // [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://conyers.house.gov/ index.cfm/press-releases?ContentRecord_id=0DC46F90-801E-433D-B565-5E8A67C 81A83.

97. Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.fhbund.de.

98. OECD (1997), «Country Pofiles of Civil Service Training System»". [Електронний ресурс] / SIGMA Papers, No. 12, OECD Publishing. pp. 140-156. – Режим доступу : http://dx.doi.org/10.1787/5kml6g5hxlf6-en.

99. Patton C. V. Basic Methods of Policy Analysis and Planning / Carl Patton, David Sawicki. – 2-nd ed. – Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall, 1993. – 482 p.

100. Simon H. A. – Administrative Behavior – A Study of Decision-Making Processes in Administration Organization / H. A. Simon. Second Edition, The Free Press, New York, Collier-Macmillan Limited, London; 1965.

101. Vor-und Nachteile des dualen Studiums [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.wegweiser-duales-studium.de/vorteile-nachteile/.

Відомості про авторів монографії

Войтович Радмила Василівна	*Ректор ІПК ДСЗУ, доктор наук з державного управління, професор*	*Наукова редакція монографії, передмова, підрозділи 1.1, 1.2, 1.3.*
Ворона Петро Васильович	*Завідувач кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ, доктор наук з державного управління, доцент*	*Наукова редакція монографії, підрозділи 2.1, 2.3, 2.5 (у співавторстві з Лисаківською І. Ф.), 2.6 (у співавторстві з Боковим О. В), 4.6, 5.3, 6.2.*
Діденко Ніна Григорівна	*Професор кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ, доктор наук з державного управління, професор*	*Підрозділи 1.4, 1.5, 1.6.*
Дубич Клавдія Василівна	*Професор кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ, доктор наук з державного управління, доцент*	*Підрозділ 1.7.*
Лахижа Микола Іванович	*Професор кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ, доктор наук з державного управління, професор*	*Підрозділи 5.1, 5.2, 5.5, 5.6.*
Єгоричева Світлана Борисівна	*Професор кафедри менеджменту ІПК ДСЗУ, доктор економічних наук, професор*	*Підрозділ 2.8.*
Лопушинський Іван Петрович	*Завідувач кафедри державного управління і місцевого самоврядування ХНТУ, доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України*	*Підрозділ 6.3.*
Писаренко В'ячеслав Петрович	*Професор кафедри публічного управління та адміністрування ПДАА, доктор наук з державного управління, доцент*	*Підрозділ 3.1.*
Радченко Олександр Віталійович	*Доктор наук з державного управління, професор, заслужений працівник освіти України*	*Підрозділ 4.5 (у співавторстві з Задорожним С. В.).*

Неживий Олексій Іванович	*Голова спілки письменників Луганщини, доктор філологічних наук, професор*	*Літературна редакція монографії*
Фоміцька Надія Василівна	*Професор кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ, кандидат наук з державного управління, доцент*	*Підрозділ 2.2, 2.9.*
Бобрицький Леонід Володимирович	*Доцент кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ, кандидат юридичних наук, доцент*	*Підрозділ 4.4.*
Боков Олександр Віталійович	*Доцент кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ, кандидат наук з державного управління, доцент*	*Підрозділи 2.6 (у співавторстві з Вороною П. В.).*
Задорожний Сергій Володимирович	*Кандидат наук з державного управління*	*Підрозділ 4.5 (у співавторстві з Радченко О. В.).*
Зозуля Валентина Олексіївна	*Доцент кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ, кандидат наук з державного управління*	*Підрозділ 3.5.*
Марковець Вікторія Миколаївна	*Кандидат наук з державного управління*	*Підрозділ 1.9.*
Мельник Яна Віталіївна	*Доцент кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ, кандидат наук з державного управління, доцент*	*Підрозділ 5.4.*
Міщенко Катерина Семенівна	*Доцент кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ, кандидат наук з державного управління, доцент*	*Підрозділ 6.1.*
Ковбаско Ольга Миколаївна	*Учений секретар ІПК ДСЗУ, кандидат технічних наук, доцент*	*Підрозділ 3.2.*
Пахомова Мілана Володимирівна	*Доцент кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ, кандидат наук з державного управління*	*Підрозділ 6.5.*
Серьогіна Наталія Олексіївна	*Доцент кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ, кандидат*	*Підрозділ 1.8, 4.1.*

	юридичних наук, доцент	
Шкуропат Олександр Васильович	*Помічник-консультант народного депутата України, кандидат наук з державного управління*	*Підрозділ 4.8.*
Радецький Руслан Станіславович	*Доцент кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ*	*Підрозділ 3.3, 4.2 (у співавторстві з Масик М. З.).*
Балибіна Олена Сергіївна	*Здобувач кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ*	*Підрозділ 6.4.*
Боровик Альона Олексіївна	*Аспірант кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ, депутат Супрунівської сільської ради*	*Підрозділ 2.7.*
Гринчишин Сергій Сергійович	*Здобувач кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ*	*Підрозділ 3.4.*
Колодій Олександр Миколайович	*Здобувач кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ*	*Підрозділ 2.4.*
Лисаківська Інна Феліксівна	*Аспірант кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ*	*Підрозділ 2.5 (у співавторстві з Вороною П. В.).*
Масик Марія Зінов'ївна	*Провідний науковий співробітник проблемної науково-дослідної лабораторії соціальних досліджень ринку праці ІПК ДСЗУ*	*Підрозділ 4.2 (у співавторстві з Радецьким Р. С.).*
Ропан Артур Сергійович	*Аспірант кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ*	*Підрозділ 3.6.*
Ієвлева Людмила Ігорівна	*Аспірант кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ*	*Підрозділ 4.3.*
Турчак Анна Василівна	*Аспірант кафедри публічного управління та адміністрування ІПК ДСЗУ*	*Підрозділ 4.7.*

Інститут підготовки кадрів
Державної служби зайнятості України

Наукове видання

ПУБЛІЧНЕ УПРАВЛІННЯ В УМОВАХ ІНСТИТУЦІЙНИХ ЗМІН

Колективна монографія

За наукової редакції
докторів наук з державного управління
Р. В. Войтович та П. В. Ворони

Літературне редагування: д. філол. н., проф. Неживий О.І.

Комп'ютерна верстка: Семерджи Л. М., Лисаківська І. Ф., Ворона Б. П.
Дизайн обкладинки: Фандеєв М. Ю.

Підписано до друку з оригінал макету 12.11.2018.
Формат 60/84/16. Обл. вид. арк. 30,3. Ум. друк. арк. 28,4
Тираж 110 прим. Друк офсетний.

Виготовлено в друкарні ТОВ «Видавничий дім «АртЕк»
04050, м. Київ, вул. Мельникова, буд. 63
Свідоцтво про внесення суб'єкта видавничої
справи до державного реєстру
серія ДК №4779 від 15.10.14 р.