

**МІНІСТЕРСТВО ОСВІТИ І НАУКИ УКРАЇНИ  
ТАВРІЙСЬКИЙ НАЦІОНАЛЬНИЙ УНІВЕРСИТЕТ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

*Журнал заснований у 1918 році*

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ  
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Серія: Державне управління**

**Том 28 (67) № 1 2017**

**Київ  
2017**

## **Головний редактор:**

**Горник Володимир Гнатович** – доктор наук з державного управління, доцент, директор Навчально-наукового інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

## **Члени редакційної колегії:**

**Кравченко Сергій Олександрович** – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Клименюк Микола Миколайович** – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри менеджменту та міжнародних економічних відносин Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Царенко Оксана В'ячеславівна** – доктор економічних наук, професор, завідувач кафедри обліку та аудиту Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Шевченко Наталія Олександрівна** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри економіки та підприємства Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Сімак Сергій Олександрович** – доктор наук з державного управління, доцент, доцент кафедри економіки та підприємства Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Івашків Юлія Дмитрівна** – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри економіки та підприємства Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Шмагун Антоніна Вікторівна** – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського;

**Бакуменко Валерій Данилович** – доктор наук з державного управління, професор, почесний доктор Національної академії державного управління при Президентові України;

**Васильєва Олександра Іллівна** – доктор наук з державного управління, професор, відмінник освіти України, професор кафедри регіонального управління, місцевого самоврядування та управління містом Національної академії державного управління при Президентові України;

**Кураташвілі Альфред Анзоревич** – доктор економічних наук та доктор юридичних наук, професор, Міжнародна академія соціально-економічних наук (м. Тбілісі, Грузія), президент; дійсний член Нью-Йоркської академії наук і академік Академії політичних наук США;

**Іваницька Ольга Михайлівна** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри теорії та практики управління Національного технічного університету України «Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»;

**Пантелійчук Ірина Вікторівна** – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач сектору духовного розвитку Головного департаменту з питань гуманітарної політики Адміністрації Президента України;

**Марова Світлана Феліксівна** – доктор наук з державного управління, професор, ректор Донецького державного університету управління;

**Карлова Валентина Володимирівна** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри політичної аналітики і прогнозування Національної академії державного управління при Президентові України;

**Козаков Володимир Миколайович** – доктор наук з державного управління, професор, професор кафедри державної політики та суспільного розвитку Національної академії державного управління при Президентові України.

**Рекомендовано до друку та поширення через мережу Internet  
Вченою радою Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського  
(протокол № 1 від 29.08.2017 року).**

Науковий журнал «Вчені записки ТНУ імені В.І. Вернадського. Серія: Державне управління»  
zareєстровано Міністерством юстиції України (Свідоцтво про державну реєстрацію друкованого ЗМІ  
серія КВ № 22896-12796Р від 11.08.2017 року)

Сторінка журналу: [www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

## ЗМІСТ

### ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Жук В.П., Омельченко А.С.**

СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ  
ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА..... 1

**Кравченко С.О., Кравченко В.В.**

МІЖНАРОДНІ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ  
ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ.....6

### МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

**Бовсунівська І.В.**

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ  
ІЗ ГРОМАДЯНАМИ В СИСТЕМІ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ..... 12

**Клименюк О.М.**

МОДЕЛЮВАННЯ ВИРОБНИЧИХ ВІДНОСИН  
ЯК ФАКТОРА ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ..... 22

**Шевченко О.О., Коваленко М.М.**

НАБЛИЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ  
ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ..... 27

### ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

**Карлова В.В.**

ПІДГОТОВКА МЕНЕДЖЕРІВ СФЕРИ КУЛЬТУРИ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ  
В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ:  
НАПРЯМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ.....33

### МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

**Горник В.Г.**

МЕХАНІЗМИ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ  
МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ:  
ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТ..... 40

**Кожина А.В.**

ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ  
МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ.....46

**Педак І.С.**

БЕНЧМАРКІНГ ЯК МЕХАНІЗМ ПОРІВНЯЛЬНОГО АНАЛІЗУ  
ТА ЗАПОРУКА МАЙБУТНЬОГО РЕГІОНІВ..... 52

**Шевченко Н.О., Вікарчук А.А.**

РОЛЬ ПАРТИСИПАТИВНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ У ПРОЦЕСІ ЗАЛУЧЕННЯ  
ДО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИХ ГРОМАД..... 57

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ.....63

# CONTENTS

## THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Zhuk V.P., Omelchenko A.S.**

THE ESSENCE AND FEATURES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP .....1

**Kravchenko S.O., Kravchenko V.V.**

INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AS SUBJECTS OF GLOBAL GOVERNANCE.....6

## MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

**Bovsunivska I.V.**

FOREIGN EXPERIENCE OF INTERACTION OF AUTHORITIES  
WITH CITIZENS IN ELECTRONIC GOVERNMENT SYSTEM.....12

**Klymeniuk O.M.**

MODELING OF INDUSTRIAL RELATIONS  
AS A FACTOR OF ECONOMIC DEVELOPMENT.....22

**Shevchenko O.O., Kovalenko M.M.**

APPROXIMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE  
TO EUROPEAN STANDARDS .....27

## PUBLIC SERVICE

**Karlova V.V.**

TRAINING MANAGERS TO THE CULTURAL SPHERE OF PROFESSIONAL ACTIVITY  
IN CONDITIONS OF MARKET RELATIONS IN UKRAINE: TRENDS AND PROSPECTS.....33

## LOCAL GOVERNMENT

**Hornyk V.H.**

MECHANISMS OF DIVISION OF POWERS BETWEEN  
STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT:  
FINANCIAL ASPECT.....40

**Kozhyna A.V.**

MAJOR TRENDS OF PUBLIC MANAGEMENT OF SUSTAINABLE  
LOCAL DEVELOPMENT IN UKRAINE IN GLOBALIZATION CONDITIONS .....46

**Pedak I.S.**

BENCHMARKING AS A MECHANISM  
OF COMPARATIVE ANALYSIS AND GUARANTEE OF DEVELOPMENT OF REGIONS .....52

**Shevchenko N.O., Vikarchuk A.A.**

THE ROLE OF PARTICIPATORY BUDGETING IN THE PROCESS OF INVOLVING  
LOCAL COMMUNITIES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION .....57

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS.....63

## ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351

**Жук В.П.**

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

**Омельченко А.С.**

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

### СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ ПУБЛІЧНО-ПРИВАТНОГО ПАРТНЕРСТВА

*У статті досліджено суть та особливості публічно-приватного партнерства, розглянуто наукові підходи до вживання понять «приватно-публічне партнерство», «публічно-приватне партнерство», «суспільно-приватне партнерство». Визначили актуальність проблеми розвитку інституту ППП.*

**Ключові слова:** публічно-приватне партнерство, риси, аспекти, методи, характеристика, партнерство, ризики, умови, причини.

**Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чинниками.** Урядова служба несе відповідальність за певний ряд секторів економіки, які вона повинна не лише містити у хорошому стані, але і розвивати. На жаль, і ця проблема характерна не лише для нашої країни, але і для країн з високорозвинутою економікою, у державі не досить фінансових коштів для здійснення таких проектів. Як показує досвід інших країн, одним з найбільш ефективних виходів з ситуації, що склалася, є кооперація держави і приватного бізнесу. Приватний бізнес – це не лише великі фінансові ресурси, це також нові технології, нові, ефективніші підходи до системи управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв'язання даної проблеми.** В останні роки питання публічно-приватного партнерства були предметом досліджень низки науковців та висвітлювалось у працях Гусєва В., Барнса П. [2], Лебедевої Н. [3], Данилишина Б. [4], Варнавського В. [5], Павлюка К. [6], Наумова Д. [7], Ємельяновим В., Сімаком С., Жук В. та багатьох інших. Упровадження публічно-приватного партнерства в практику діяльності органів влади є важливим етапом, однак, аналізуючи сучасні наукові публікації, відчувається недостат-

ність теоретичних досліджень щодо обґрунтування сутності та особливості публічно-приватного партнерства.

**Мета статті** – дослідити суть та особливості публічно-приватного партнерства, розглянути наукові підходи до вживання понять «приватно-публічне партнерство», «публічно-приватне партнерство», «суспільно – приватне партнерство». Визначити актуальність проблеми розвитку інституту публічно-приватного партнерства.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Поняття публічно-приватного партнерства (далі – ППП) неоднозначно використовується в літературі. Крім того, широкий спектр застосування такого виду партнерства, а також, практичні приклади створюють певну складність в тлумаченні терміну ППП.

Точного і загальноприйнятого визначення ППП не існує як у вітчизняній, так і в зарубіжній літературі. Існує багато різних визначень.

Під публічно-приватним партнерством розуміють урядову службу або приватне підприємство, що фінансується та діє через партнерство між урядом та одним або декількома приватними підприємствами [3, с. 174.]

Переслідування загальних цілей, позначене тут в одній з характерних рис публічно-приват-

ного партнерства, не можна розуміти в буквальному значенні слова. Мета урядової служби, державного сектора – здійснення суспільно значимих проектів, основна мета приватного бізнесу – отримання прибутку через співпрацю з державою в суспільно значимих проектах. Інакше, приватний бізнес не стане брати участь в подібних проектах.

Визначення, дане Айххорном, не вказує на ряд інших істотних характеристик публічно-приватного партнерства, таких як довгостроковість або залучення ресурсів приватного сектора.

Більш вдалим є визначення, дане Міжнародним центром соціально-економічних досліджень «Леонтьевский центр»: «ППП – об'єднання матеріальних і нематеріальних ресурсів суспільства і приватного сектора на довготривалій і взаємовигідній основі для створення громадських благ або надання громадських послуг» [4].

Це визначення, на наш погляд, відбиває основні риси PPP більшою мірою, але в даному випадку звертає на себе увагу те, що автори прибігають до терміну приватно-державне партнерство.

У літературі зустрічається також поняття приватно-громадське партнерство, де, з одного боку, держава не виділяється в якості основного партнера приватного сектора – і це, на наш погляд, правильно. З іншого боку, не можна не враховувати, що громадський сектор може трактуватися як «публіка», тобто безпосередні користувачі послугами проектів PPP, тоді тут треба поставити питання, що чому протиставляється.

Прямий переклад терміну з англійської (Public Private Partnership) і німецької (Öffentlich – Private Partnerschaft) мов звучить як суспільно– приватне партнерство.

Для обговорення цієї проблеми ми хочемо зупинитися на одній з характерних рис публічно-приватного партнерства, а саме – право власності на активи залишається у держави. Хоча, якщо звернутися до терміну «право власності», де не ресурс сам по собі виявляється власністю, а «пучок» або доля прав по використанню ресурсу, тоді право власності на об'єкт PPP набуває і приватний сектор. З 11 елементів "пучка" йому можуть бути передані, наприклад, такі, як право використання, право на дохід, право управління.

З іншого боку, виходячи з економічних відносин власності, які є фактичне розпорядження і використання благ в інтересах певного суб'єкта, і при цьому власник не той, хто розпоряджається благами, а той, в чий інтересах, для задоволення чийх потреб здійснюється розпорядження і використання благ [5], питання про права власності

знімається. Власником з'являється громадськість, і, з цієї точки зору, доречно говорити про суспільно-приватне партнерство.

При визначенні такого інституту, як державно-приватне партнерство, можна припустити, що основою стало право управління власністю, а не назва власника. Тоді, на наш погляд, було б доречним ввести поняття регіонально-приватного партнерства і муніципально-приватного партнерства.

Суть управління власністю зводиться до 4 аспектів [4, с. 10]:

- управління прибутками;
- управління вартістю;
- управління ризиками;
- управління витратами.

Ці 4 аспекти, на наш погляд, можуть також застосовуватися і до управління регіональною і муніципальною власністю.

Серед методів управління виділяється адміністративний, економічний, законодавчий і нормативно-правовий, організаційний [3, с. 83].

Таким чином, приватний сектор отримує право управляти власністю (йому можуть бути передані від 1 до 4 аспектів управління), застосовуючи при цьому економічний і організаційний методи управління. Два інші методи не знаходяться у розпорядженні приватного сектора. Вище перелічені методи застосовуються на 3х рівнях: федеральному, регіональному, муніципальному, тобто адміністративний метод, а також законодавчий і нормативно-правовий знаходиться у розпорядженні влади, на рівні якої і відбувається процес управління власністю.

Отже, право управління власністю отримують держава і приватний сектор (державно-приватне партнерство), регіон і приватний сектор (регіонально-приватне партнерство), муніципалітет і приватний сектор (муніципально-приватне партнерство).

Права власності, як ми вже визначили вище, належать суспільству, а інститут публічно-приватного партнерства може стати тим найефективнішим інститутом, що координує економічну діяльність.

Під публічно-приватним партнерством ми розуміємо інститут, що об'єднує необхідні матеріальні і нематеріальні ресурси приватного і державного секторів у рамках переважно довгострокового договору для задоволення громадських потреб при ефективному розподілі ризиків і компоненту цілей партнерів.

Зупинимось на основних характерних рисах PPP в регіоні:

### 1. Громадська значущість проектів.

Ця риса відбиває засадничу ідею ППП. Саме нездатність регіону повною мірою задовольнити потреби громадського сектора і змусила владу шукати найбільш ефективне рішення проблеми.

Проекти ППП, як показує передусім міжнародна практика, можуть здійснюватися в найрізноманітніших суспільно значимих галузях:

- житлово-комунальне господарство (експлуатація комунальних мереж: каналізації, водопроводу; вивезення і переробка сміття; електропостачання; зміст житлового фонду);
- транспорт (будівництво залізничних гілок, автомобільних доріг, мостових переходів; аеропорти, порти, трубопровідний транспорт);
- екологія і благоустрій (створення і обслуговування міських парків);
- освіта (будівництво і устаткування шкіл);
- соціальна сфера (будівництво і устаткування спортивних споруд і клубів для дітей і підлітків);
- охорона (будівництво і устаткування лікарень, поліклінік) здоров'я.

Звичайно, це неповний список галузей застосування ППП, але вже він показує, наскільки важливі і потрібні сторони нашого життя охоплює ця співпраця. Крім того, основні об'єкти, представлених в списку галузей, знаходяться у сфері відповідальності регіону. Розвиток саме цих галузей за рахунок об'єднання можливостей регіонального і приватного секторів і може вважатися основним аргументом в підтримку ППП в регіоні.

Особливо хочемо підкреслити контролюючу функцію регіональних органів влади, що можна виділити в окрему характерну рису ППП, а саме: регіон продовжує бути основним гарантом надання громадських послуг в достатній кількості необхідної якості і за «чесними» цінами.

### 2. ППП – ця співпраця.

Публічний і приватний сектор працює разом, витрачаючи час і ресурси. Як правило для більш ефективної реалізації конкретного проекту створюється проектна організація, в роботі якої приймають участь як представники суспільного так і приватного сектора.

### 3. Комплемент цілей партнерів.

Держава в цьому партнерстві переслідує одну мету: задоволення громадських потреб, що відноситься до сфери його відповідальності. Мета досягається за рахунок дешевшого надання громадських послуг приватними структурами, що мають орієнтований на результат менеджмент, сучасні методи планування і можливість швидше здійснювати інновації і підвищувати ефектив-

ність. Основними перевагами для держави також являтиметься скорочення ризиків, за рахунок їх розподілу між партнерами ДПП, як новий, інструмент в реорганізації управління, адміністративного впливу.

Другий учасник – приватний сектор. Як було сказано вище, цей сектор представлений широким спектром різних підприємств. Основною метою будь-якого приватного підприємства є отримання прибутку, що не є основною метою ідеї ДПП. Чому приватний сектор зацікавлений в ППП? На сьогодні в нашій країні приватний сектор виявляє велику зацікавленість в цьому виді партнерства, ніж держава. Ідеї виходять не від держави, а безпосередньо приватний бізнес пропонує державі співпрацювати з ним у рамках ППП.

Мотивація приватного сектора в участі в подібних проектах не пояснюється лише отриманням прибутку. Активна позиція бізнесу полягає в переслідуванні цілого ряду цілей, які можна розділити на дві групи: пряму економічну і побічно економічну.

### 4. Розподілення ризиків.

При цьому, як правило дотримується така умова: рішення конкретного завдання покладатиметься на того партнера, який може зробити це з найбільшою ефективністю.

### 5. Довгостроковий характер партнерства.

Ґрунтуючись на основних формах ППП, не можна однозначно говорити про довгостроковий характер партнерства. Наприклад, тривалість різних видів контрактів може обмежуватися одним – трьома роками. Проте, ми вважаємо, що довгострокова співпраця є однією з основних рис ППП, оскільки проекти, на які в основному націлена ця форма співпраці, – це великі інфраструктурні проекти.

### 6. Зниження навантаження на регіональний бюджет.

Основні способи повернення вкладених приватним партнером коштів:

- приватний сектор самостійно стягує плату із споживачів послуги;
- регіональна влада рефінансує інвестиції частого сектора в розстрочку за рахунок податкових надходжень;
- змішаний варіант: безпосереднє стягування плати із споживачів фінанси регіонального бюджету.

В зв'язку з цим хочеться відмітити особливу роль ще одного учасника регіонального проекту ППП – жителів регіону, споживачів послуг, які в усіх трьох представлених нами варіантах є дій-

сними платниками або у вигляді безпосередньої оплати послуги, або у вигляді податкових відрахувань.

Також ця група є єдиною цільовою аудиторією будь-якого проекту ППП як головного об'єкту регіональної політики. Можна відмітити наступні переваги для жителів регіону :

– отримання якісних послуг у необхідній кількості за справедливую плату;

– можливість зниження плати за користування послугами за рахунок раціональнішого управління об'єктом з боку приватного сектора;

– держава виступає гарантом в забезпеченні користувачів послугами, а також контролює приватний сектор у встановленні тарифів [2].

Окрім вище перелічених проектних переваг, які отримують користувачі результатами проекту ППП, можна виділити також так звані регіональні переваги. Тобто ми розглядаємо користь для населення в двох площинах: проектній і регіональній. У регіональній площині знаходяться, наприклад, такі переваги, як створення нових робочих місць або поліпшення екологічної ситуації в регіоні, сприяючої збереженню здоров'я населення.

Для успішної реалізації проектів ППП потрібне виконання ряду умов:

1) Участь приватного сектора забезпечує якісний або дешевший продукт, а також скорочує термін впровадження проекту. Якщо дана умова не виконується, то подальша співпраця не має підстав.

2) Орієнтація на кінцевий продукт. У державних замовленнях правило, домінує підхід „input”, тобто держава визначає, що і як повинно бути зроблено і які засоби перебувають у розпорядженні. У проектах ППП вирішальним чинником має бути кінцевий результат. Держава більше не вказує, яким способом має бути досягнутий той або інший результат. Воно лише формулює мету, основні вимоги і якість кінцевого продукту.

3) Використання життєвого циклу впровадження проекту. Життєвий цикл впровадження проекту – це єдина концепція, що враховує усі його фази від планування до оцінки результатів. Використання цієї концепції дозволить отримати чітку картину витрат вже на ранньому етапі планування.

4) Оптимальний розподіл ризиків. Ця вимога полягає в тому, що кожен окремий ризик пови-

нен узяти на себе той партнер, який якнайкраще зможе ним управляти і як те впливати на нього.

5) Механізм винагороди, орієнтований на результат. Громадський сектор платить лише за те, що він фактично отримує. Якщо приватний сектор досягає усі поставлені цілі, то він отримує повну суму винагороди, встановлену договором. Якщо приватному партнерові на підставі нових, ефективніших технологій вдається добитися якої-небудь економії, то ця економія є додатковою винагородою. За наявності яких-небудь недоліків сума винагороди зменшується.

6) Конкуренція серед підприємств приватного сектора. Найбільш ефективна реалізація проекту ППП досягається в умовах конкуренції серед виконавців. При цьому держава проводить конкурс і вибирає найбільш вигідну пропозицію.

Актуальність проблеми розвитку інституту ППП на регіональному зовні в Україні можна пояснити поруч наступних причин:

1. Галузі, що представляють інтерес для реалізації проектів ППП більшості своєму знаходяться у сфері відповідальності регіону і характеризують міру соціально-економічного розвитку суб'єкта.

2. Оцінюючи світовий досвід (приклад США, Німеччини), можна сказати, що проекти ППП реалізуються на рівні регіонів і громадський сектор представляють не державні органи, а регіональні.

3. Зниження межі вартості проектів ППП інвестиційним фондом. Як було сказано вище, Інвестиційний фонд сьогодні орієнтується не на мегапроекти, які, дійсно, повинні реалізовуватися у рамках ППП, а на проекти в регіонах, сприяючі соціально-економічному розвитку суб'єктів України.

4. Регіональна спрямованість проблеми реалізації ППП з боку профільних міністерств.

**Висновки.** Для України актуальна проблема недофінансування різних секторів економіки і нестачі "інтелектуальних і управлінських потужностей" з боку регіональної і муніципальної влади.

Як показує зарубіжний досвід, одним з найбільш ефективних варіантів являється співпраця з приватним сектором, яке відрізняється своєю універсальністю з точки зору рішення проблем з матеріальними і нематеріальними ресурсами, а також можливістю використання цього механізму фактично в усіх сферах відповідальності держави.

#### Список літератури:

1. Про державно-приватне партнерство : Закон України від 1 липня 2010 р. № 2404-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://search.ligazakon.ua/l\\_doc2.nsf/link1/T102404.html](http://search.ligazakon.ua/l_doc2.nsf/link1/T102404.html).



2. Барнс П.С. Государственно-частное партнерство в инновационных системах / П.С. Барнас. – М. : Экономист, 2005. – 312 с.
3. Лебедева Н.А. Перспективы развития частно-государственного партнерства / Н.А. Лебедева // Наука и образование: межвузовский сборник научных трудов «Экономика и управление». – 2014. – № 2. – С. 91–96.
4. Данилишин Б.М. Аналіз регуляторного впливу при впровадженні Закону України «Про загальні засади розвитку публічно-приватного партнерства в Україні» / Б.М. Данилишин // Департамент інвестиційної та інноваційної діяльності [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/control/uk/publish/article/system?>
5. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство в России: проблемы становления / В.Г. Варнавский [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.strana-oz.ru/?numid=21&article=988>.
6. Павлюк К.В. Сутність і роль державно-приватного партнерства в соціально-економічному розвитку держави / К.В. Павлюк // Наукові праці Кіровоградського національного технічного університету. Серія «Економічні науки». – 2010. – Вип. 17. – С. 10–19.
7. Наумов Д.Ю. Державно-приватне партнерство як інструмент державного управління економікою України, розвитку ринку праці та трудового потенціалу промисловості / Д.Ю. Наумов // Економіка та держава. – 2011. – № 2. – С. 33–40.

### СУЩНОСТЬ И ОСОБЕННОСТИ ПУБЛИЧНО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

*В статье исследованы суть и особенности публично-частного партнерства, рассмотрены научные подходы к употреблению понятий «частно-публичное партнерство», «публично-частное партнерство», «общественно-частное партнерство». Определили актуальность проблемы развития института ПЧП.*

**Ключевые слова:** *публично-частное партнерство, черты, аспекты, методы, характеристика, партнерство, риски, условия, причины.*

### THE ESSENCE AND FEATURES OF PUBLIC-PRIVATE PARTNERSHIP

*The article explores the essence and features of public-private partnership, examines the scientific approaches to the use of the concepts of „private-public partnership”, „public-private partnership”, „public-private partnership”. Determine the urgency of the development of the Institute of PPP.*

**Key words:** *public-private partnership, features, aspects, methods, characteristics, partnership, risks, conditions, causes.*

**Кравченко С.О.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Кравченко В.В.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## МІЖНАРОДНІ ОРГАНІЗАЦІЇ ЯК СУБ'ЄКТИ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛІННЯ

*У статті виділено основні міжнародні організації як суб'єкти глобального управління. Зокрема, до найбільш впливових таких суб'єктів належать ООН, Світовий банк, МВФ, ОЕСР, СОТ, ЮНЕСКО. Показано, що низка міжнародних організацій галузевого спрямування здійснює глобальні управлінські впливи у конкретних досить вузьких галузях, зокрема, ВООЗ, МАГАТЕ, МОП та ін. Розкрито роль та особливості діяльності зазначених організацій у процесах глобального управління.*

**Ключові слова:** глобалізація, глобальне управління, міжнародні організації, ООН, міжнародні фінансово-економічні організації, міжнародні організації галузевого спрямування.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Серед напрямів глобалізації управління суспільними процесами у сучасному світі провідне місце посідає все більш активне включення міжнародних організацій у таке управління. Спочатку вони мислилися як інструменти для координованого здійснення політики держав у певних суспільних сферах, проте поступово вони стали відігравати цілком самостійну роль у світових процесах, а на даний час активно втручаються у питання внутрішньої політики держав.

У результаті, як зазначає Р. Войтович, поряд з традиційною моделлю соціальної організації ієрархічного типу, в умовах глобалізації виникла мережева модель, у межах якої відбувається складний процес взаємодії та взаємовпливу національних держав і транснаціональних структур, в тому числі, міжнародних організацій. На думку дослідниці, саме процеси глобалізації є вкрай важливим фактором могутності транснаціональних структур [1, с. 171]. Вони здійснюють реальний вплив на національні держави, перебираючи частину повноважень з реалізації державного суверенітету. У цьому зв'язку виникає цілий комплекс практичних проблем адаптації державного управління до впливів міжнародних організацій та реалізації національних інтересів у процесі взаємодії з цими суб'єктами глобального управління.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій,** в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Роль та функції міжнародних організацій у глобальних процесах висвітлювалася у працях Р.Войтович [1], А. Волинчука та С. Севастьянова [2], І. Лукашука [4], А. Мокія, Т. Яхно та І. Бабець [8], О. Скрипника [10], Є. Суліми та М. Шепелева [11] та багатьох інших. У зазначених працях міжнародні організації розглядаються як складові глобальної економічної системи або з погляду міжнародного права. Разом з тим, дослідженню функціонування міжнародних організацій у системі глобального управління увага не приділялася.

**Мета статті** – виділити основні міжнародні організації як суб'єкти глобального управління, а також розкрити їх роль та особливості діяльності у процесах такого управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Як зазначається у [7, с. 9], міжнародні організації мають великий вплив на розвиток і спрямованість міжнародних відносин, оскільки на сьогодні майже всі держави входять до таких організацій. Автори цього видання визначають міжнародну організацію як об'єднання держав, установ, фізичних осіб, що спільно реалізують програму або мету на основі певних правил і процедур і діяльність яких виходить за національні кордони. Більш конкретне визначення дає, наприклад, О. Скрипник, за яким міжнародна організація – це стабільний інститут багатосторонніх міжна-

родних відносин, який утворюється щонайменше трьома учасниками міжнародних відносин, що мають спільні цілі, для досягнення яких створюють постійні органи, та діють у межах визначених норм та принципів (статут, процедура, членство тощо) [10, с. 9].

Є.Суліма та М.Шепелєв виділяють такі основні ознаки міжнародної організації:

- постійна участь щонайменше трьох держав;
- наявність постійної правової основи у вигляді установчого документа (статуту), що має характер багатосторонньої угоди;
- наявність основних органів, з яких хоча б один функціонує постійно та знаходиться у місці перебування міжнародної організації;
- чіткі та постійні параметри процесу прийняття рішень органами міжнародної організації [11, с. 206].

Міжнародні організації виконують кілька *основних типів функцій у процесах глобального управління*, серед яких науковці виділяють регулюючі, координуючі, контрольні й оперативні функції.

*Регулюючі функції* полягають у встановленні шляхом рішень міжнародних організацій принципів, правил поведінки їх держав-членів, певних цілей діяльності цих держав та методів і форм їх досягнення, а також у регулюванні відносин з іншими суб'єктами міжнародного права. Одні рішення регулюють відносини між державами та мають силу тільки по відношенню до тих держав, які висловили на це свою згоду. Інші рішення регулюють відносини міжнародних організацій з державами або даних організацій між собою, а також між ними та їх персоналом [4, с. 54; 7, с. 36; 10, с. 18, 20-21; 11, с. 209].

*Координуючі функції* включають узгодження інтересів і дій учасників міжнародних організацій, що особливо важливо для організацій загальної компетенції. Наприклад, у структурі ООН існує Економічна і Соціальна Рада – спеціальний орган для координації економічної й соціальної діяльності як членів ООН, так і інших її органів та установ [7, с. 36; 10, с. 18, 20-22].

*Контрольні функції* передбачають контроль з боку міжнародних організацій за відповідністю поведінки держав документам цих організацій. Ці функції включають встановлення фактичного стану справ шляхом вимагання звітів, проведення міжнародними організаціями досліджень на місцях (спостережні місії, інспекції) та його оцінку з точки зору відповідності положенням певних міжнародних документів з наступним вжиттям

заходів, у разі потреби, відповідно до інструментів, якими володіють міжнародні організації (резолюції, рекомендації тощо) [4, с. 55; 7, с. 37; 10, с. 18-19; 11, с. 210].

*Оперативні функції* полягають у самостійній реалізації міжнародними організаціями своїх завдань за допомогою їх персоналу та засобів, що знаходяться в їх розпорядженні. Прикладами реалізації оперативних функцій є операції ООН з підтримки міжнародного миру і безпеки або надання технічної, економічної і фінансової допомоги країнам, що розвиваються [4, с. 55; 7, с. 36; 10, с. 19; 11, с. 211].

Серед сукупності сучасних міжнародних організацій можна виокремити низку таких, які виступають найбільш впливовими суб'єктами глобального управління. До них належить, насамперед, **ООН** – найважливіша міждержавна організація, що створена з метою підтримки миру, міжнародної безпеки й розвитку співробітництва між державами. Одним з найважливіших напрямів діяльності ООН є *участь у глобальному управлінні в економічній сфері* шляхом прийняття рішень щодо глобальних економічних проблем сучасності, проведення прогностно-аналітичної роботи щодо стану та перспектив розвитку глобальної економіки, реалізації конкретних програм та проєктів, надання економічної допомоги найменш розвиненим країнам та країнам з перехідною економікою тощо [7, с. 43-44, 52; 8, с. 32-33; 14].

Головною адміністративною посадовою особою ООН є Генеральний секретар, який призначається Генеральною Асамблеєю ООН за рекомендацією Ради безпеки ООН. Центральними ланками у сфері діяльності ООН є шість її головних органів, до яких належать [7, с. 45-51; 8, с. 34-36; 14]:

– Генеральна Асамблея – головний політичний орган ООН, що складається з представників усіх держав-учасниць ООН, остаточно затверджує всі міжнародні конвенції з економічних питань, визначає політику та програму ООН, затверджує бюджет, скликає та організовує конференції, приймає резолюції, що мають рекомендаційний характер, але на практиці сприймаються до виконання всіма членами ООН;

– Рада Безпеки – постійно діючий орган, на який покладено завдання підтримання міжнародного миру і безпеки, до складу якого входять п'ять постійних членів (Великобританія, Китай, Російська Федерація, США, Франція) та десять непостійних членів, обраних відповідно до принципу справедливого географічного представництва строком на два роки;

– Економічна і соціальна рада – головний координаційний орган ООН у сфері міжнародного економічного, соціального, культурного і гуманітарного співробітництва, що має повноваження обговорювати відповідні проблеми глобального і міжгалузевого характеру, розробляти рекомендації щодо політики з цих проблем для держав-членів і для системи ООН;

– Секретаріат – орган, що виконує адміністративну й оперативну роботу для забезпечення нормального функціонування всіх органів ООН, зокрема, впроваджує в життя рішення, що прийняті іншими органами, здійснює організаційне й технічне забезпечення конференцій і нарад, організує дослідження з актуальних проблем людства тощо;

– Міжнародний суд – орган, до компетенції якого відносять розгляд справ, пов'язаних з територіальними (прикордонними) суперечками держав, визначенням економічних зон морів, права на риболовлю, врегулювання будь-яких спорів, що виникають між державами;

– Рада з опіки – орган, що був створений з метою сприяння соціально-економічному розвитку населення підопічних територій, що в минулому були колоніями на територіях держав, які входять до системи ООН, а з 1994 р. формально припинив своє існування.

Поряд з ООН, визначну роль в управлінні економічними процесами на глобальному рівні відіграють Світовий банк та Міжнародний валютний фонд (далі – МВФ). Зокрема, **Світовий банк** – це кредитна установа, яка складається з п'яти тісно пов'язаних між собою організацій (так звана Група Світового Банку), що входять до системи ООН та спрямовують свою діяльність на надання фінансової й консультативної допомоги країнам, що розвиваються, за рахунок розвинених країн. Групу Світового банку утворюють Міжнародний банк реконструкції та розвитку, Міжнародна асоціація розвитку, Міжнародна фінансова корпорація, Багатостороння агенція з гарантій інвестицій, Міжнародний центр з урегулювання інвестиційних спорів [2, с. 52-58]. Як зазначає О.Скрипник, спільними загальними цілями організацій Світового банку є сприяння стабільному економічному зростанню країн-членів, допомога в реконструкції господарства країн, що розвиваються, заохочення розвитку приватного сектора та іноземного інвестування [10, с. 203].

Світовий банк здійснює управлінські впливи на глобальні економічні процеси шляхом **розробки та реалізації стратегій допомоги** для

кожної зі своїх країн-клієнтів через мережу своїх представництв у співробітництві з державними органами, неурядовими організаціями й приватним сектором. Так, Міжнародний банк реконструкції та розвитку, що є найстаршою за часом створення організацією Групи Світового банку, надає системні кредити урядам на здійснення інституційних реформ у найважливіших секторах економіки, розвиток сільського господарства, енергетики й інфраструктури, підтримку політики розвитку приватного сектора тощо [2, с. 53-54; 3; 10, с. 203].

**МВФ** є міжурядовою фінансово-кредитною організацією, що має статус спеціалізованого закладу ООН, хоча угодою між ООН і МВФ визначено, що ООН не має права давати фонду рекомендації щодо його політики. Згідно з узагальненням, проведеним А.Мокієм, Т.Яхно, І.Бабець, цілі діяльності МВФ передбачають забезпечення функціонування міжнародної валютної системи шляхом координації валютної політики, визначення паритетів і курсів валют, надання допомоги країнам-членам шляхом видачі позик і кредитів, здійснення контролю за політикою країн-членів у міжнародних валютних відносинах та ін. [8, с. 105].

Виходячи з цілей, МВФ справляє глобальні управлінські впливи на фінансово-економічні відносини, виконуючи функції регулювання, фінансування, нагляду та консультування держав-членів у валютно-фінансовій сфері. Зокрема, **нагляд** здійснюється в трьох основних формах (консультації, багатосторонній нагляд, поглиблений нагляд) та означає спостереження за політикою держав-членів щодо встановлення валютних курсів на основі інформації, яку кожна країна зобов'язана надати МВФ за його запитом. За підсумками нагляду МВФ надає урядам відповідні рекомендації, які у випадку поглибленого нагляду мають обов'язковий характер. **Фінансування** передбачає, що держави-члени можуть використати ресурси МВФ згідно з їх квотами. Якщо країна бажає одержати кошти, що перевищують її резервну позицію, то МВФ висуває жорсткі вимоги для їх отримання. Ці вимоги стосуються проведення урядом держави такої економічної політики, що часто включає обмеження номінальної заробітної плати, скорочення державних витрат на соціальну сферу та спричиняє погіршення життєвого рівня населення [7, с. 114-117; 8, с. 106-108; 9].

Впливовим суб'єктом глобального управління виступає також **Організація економічного спів-**

**робітництва та розвитку** (далі – ОЕСР) – міжнародна міжурядова організація, що спрямовує свою діяльність на координацію економічної політики держав-учасниць та розвиток світової економіки. До основних цілей ОЕСР належать забезпечення високого рівня економічного зростання, зайнятості та добробуту в державах-учасниках, координація їх торговельної й загальноекономічної політики, сприяння розвитку світової торгівлі, підтримка економічного зростання країн, що розвиваються [2, с. 46; 17].

Вищим органом ОЕСР є Рада, що може приймати консенсусом рішення, обов'язкові для держав-членів. Через такі рішення ОЕСР здійснює управлінські впливи на глобальні економічні процеси принаймні за двома напрямками. Першим з них є **координація макроекономічної політики**, що проводиться державами-членами, з особливим акцентом на розробку концепцій валютної й бюджетної політики. Другим напрямком є **надання фінансової і технічної допомоги** країнам, що розвиваються, та країнам з перехідною економікою. При наданні допомоги ОЕСР прив'язує її до планів економічного розвитку країни та визначає пріоритетні галузі, такі як енергетика, транспорт, зв'язок, інфраструктура тощо [2, с. 46, 49-50; 8, с. 65-67].

Управлінські впливи на торгівлю у глобальному масштабі справляє **Світова організація торгівлі** (далі – СОТ), що має статус спеціалізованої установи ООН, проте фактично виступає самостійною організацією, метою якої є розробка системи регуляторних норм міжнародної торгівлі та контроль за їх дотриманням. Серед **функцій СОТ**, що стосуються глобального управління, фахівці виділяють прийняття світових стандартів торгівлі, нагляд за станом міжнародної торгівлі й надання консультацій з питань управління у відповідній галузі, нагляд за торговельною політикою країн [7, с. 95-97; 10, с. 193, 197; 19]. О.Скрипник зазначає, що на даний час діяльність СОТ виходить за межі власне торговельних стосунків та значною мірою передбачає виконання функцій міжнародного економічного регулювання, що спрямоване на усунення перешкод для руху товарів і послуг, вільний доступ до національних ринків і джерел сировини. Членство у СОТ стало на сьогодні практично обов'язковою умовою для будь-якої країни, що прагне інтегруватися у світове господарство [10, с. 194].

Важливою міжнародною організацією у гуманітарній сфері виступає **Організація Об'єднаних Націй з питань освіти, науки і культури** (далі –

ЮНЕСКО) – спеціалізована установа ООН, що через співпрацю своїх держав-членів у зазначених галузях покликана сприяти інтелектуальній та моральній солідарності людства. Глобальні управлінські впливи ЮНЕСКО на гуманітарну сферу здійснюються шляхом **реалізації низки довгострокових широкомасштабних міжнародних програм** у галузях океанографії, екології, гідрології, енергетики, науково-технічної інформації, інформатики, комунікації, збереження всесвітньої культурної і природної спадщини, професійно-технічної освіти, освіти для ХХІ ст. тощо. Для координації міжнародної співпраці з реалізації цих програм у межах ЮНЕСКО функціонують відповідні міжурядові комітети та ради, а у державах-членах діють національні організаційні структури [7, с. 91-92; 8, с. 88-91; 18].

Доцільно також звернути увагу на міжнародні організації галузевого спрямування, що здійснюють глобальні управлінські впливи у конкретних досить вузьких галузях. Так, у галузі охорони здоров'я спеціалізованою установою ООН є **Всесвітня організація охорони здоров'я** (далі – ВООЗ). Згідно Статуту, діяльність ВООЗ спрямовується на досягнення всіма народами якомога вищого рівня здоров'я, що розуміється як стан повного фізичного, духовного та соціального добробуту, а не тільки відсутність хвороб та фізичних дефектів [10, с. 129; 13]. Глобальні управлінські впливи ВООЗ проявляються, передусім, через **координацію міжнародної діяльності у галузі охорони здоров'я** за допомогою, зокрема, здійснення Глобальної програми та Глобального плану дій по забезпеченню безпечної вакцинації у всьому світі на період до 2020 р., реалізації трьох Глобальних стратегій з питань вірусного гепатиту, ВІЛ/СНІДу та інфекцій, що передаються статевим шляхом, на період 2016-2021 рр. з визначенням завдань і планів дій для держав-учасниць тощо. Крім того, ВООЗ проводить міжнародну гуманітарну діяльність, сприяє у підготовці медичних кадрів та ін. [15; 16].

**Міжнародне агентство з атомної енергії** (далі – МАГАТЕ) є спеціалізованою установою ООН з автономним статусом, належить до групи організацій з регулювання у галузі промисловості й енергетики. Головною метою цієї організації є протидія використанню атомної енергії у військових цілях та сприяння широкому її застосуванню у мирних цілях. МАГАТЕ здійснює глобальні управлінські впливи шляхом виконання **координаційних та контрольних функцій у світових масштабах щодо розповсюдження атомної**

*сировини і матеріалів за цільовим призначенням*, в тому числі: проводить інспектування усіх 160 держав-учасниць за винятком великих ядерних держав (США, Російська Федерація, Китай, Франція, Великобританія), які також у добровільному порядку поставили деякі свої об'єкти під контроль Агентства; збирає інформацію щодо усіх аспектів діяльності держав-учасниць у межах ядерного паливного циклу; забезпечує розробку планів ядерної безпеки, використання атомних матеріалів у медицині, промисловості, сільському господарстві; здійснює накопичення та передачу атомних технологій тощо. МАГАТЕ має у власному розпорядженні регулярний бюджет та добровільні внески. На 2012 р. загальний обсяг ресурсів організації складав 333 млн. Євро [5; 6; 7, с. 77-78].

Міжурядовою організацією та спеціалізованою установою ООН, що здійснює регулювання з питань праці, є *Міжнародна організація праці* (далі – МОП). Домінуючою метою діяльності МОП проголошено встановлення соціальної справедливості у галузі праці, захист інтересів трудящих на основі соціального партнерства та поліпшення умов праці. Глобальні управлінські впливи МОП реалізує шляхом *розробки трудових норм (нормативів) у формі міжнародних Конвенцій та рекомендацій*, що складають так званий «Міжнародний трудовий кодекс». Документи МОП встановлюють мінімальні стандарти основних трудових прав та відносин, регулюють питання дитячої та примусової праці, гендерної рівності, гідної зайнятості, отримання належної заробітної плати, соціального захисту для всіх верств населення і т.п. Держави-учасниці зобов'язані на постійній основі надсилати до організації звіти про виконання її конвенцій, а також інформацію про відповідність національного законодавства її нормативам. МОП реалізує також низку міжнародних проектів з питань планування робочої

сили, ринку праці, підготовки кадрів, зайнятості та розвитку трудових ресурсів тощо [7, с. 90-91; 12]. Існує ще низка інших міжнародних організацій, що, подібно до МОП, здійснюють глобальні управлінські впливи галузевого характеру.

**Висновки.** У сучасному світі міжнародні організації відіграють вагомий роль у глобальному управлінні шляхом реалізації регулюючих, координуючих, контрольних і оперативних функцій. До найбільш впливових суб'єктів глобального управління належить, насамперед, ООН, яка здійснює таке управління, в пергу чергу, в сферах міжнародної безпеки та глобальної економіки. Визначну роль в управлінні економічними процесами на глобальному рівні відіграють Світовий банк, МВФ та ОЕСР. Управлінські впливи на торгівлю у глобальному масштабі справляє СОТ. Глобальні управлінські впливи на гуманітарну сферу здійснює ЮНЕСКО.

Низка міжнародних організацій галузевого спрямування здійснює глобальні управлінські впливи у конкретних досить вузьких галузях, серед яких доцільно виділити, зокрема, ВООЗ (у галузі охорони здоров'я), МАГАТЕ (у галузі атомної енергетики), МОП (у галузі трудових відносин). Можна також відзначити інші відомі міжнародні організації, що здійснюють глобальні управлінські впливи галузевого характеру, в тому числі, Продовольчу й сільськогосподарську організацію, Міжнародну організацію цивільної авіації, Міжнародний союз електрозв'язку, Всесвітню організацію інтелектуальної власності, Всесвітню туристичну організацію, Всесвітній поштовий союз, Міжнародну морську організацію та ін. У цьому зв'язку *перспективи подальших досліджень* за проблематикою, висвітленою у поданій статті, полягають у детальному аналізі ролі та функцій зазначених галузевих організацій у глобальному управлінні.

#### Список літератури:

1. Войтович Р.В. Вплив глобалізації на систему державного управління (теоретико-методологічний аналіз): [монографія] / Р.В. Войтович. – К.: НАДУ, 2007. – 680 с.
2. Волинчук А.Б. Международные организации политического и экономического сотрудничества: [учеб. пособие] / А.Б. Волинчук, С.В. Севастьянов. – Владивосток: Изд-во ВГУЭС, 2008. – 164 с.
3. Официальный сайт Всемирного банка [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.worldbank.org/ru/about>.
4. Лукашук И.И. Международное право. Особенная часть: [учебник] / И.И. Лукашук. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Волтерс Клувер, 2005. – 544 с.
5. Международное агентство по атомной энергии. Общие сведения [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/ga/iaea/facts.shtml>.
6. Международное агентство по атомной энергии. Организационная структура и финансовые ресурсы [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.un.org/ru/ga/iaea/structure.shtml>.

7. Міжнародні організації : [навч. посібник] / за ред. Ю.Г. Козака, В.В. Ковалевського, Н.С. Логвінової. – К. : Центр навчальної літератури, 2009. – 223 с.
8. Мокій А.І. Міжнародні організації : [навч. посібник] / А.І. Мокій, Т.П. Яхно, І.Г. Бабець. – К. : Центр учбової літератури, 2011. – 280 с.
9. Основные сведения об МВФ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/rus/glancer.pdf>.
10. Скрипник О.М. Історія міжнародних організацій : [навч. посібник] / О.М. Скрипник. – Умань : ПП Жовтий О.О., 2011. – 226 с.
11. Суліма Є.М. Глобалістика : [підручник] / Є.М. Суліма, М.А. Шепелев. – К. : Вища школа, 2010. – 544 с.
12. Україна та міжнародні організації. Міжнародна організація праці [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://geneva.mfa.gov.ua/ua/ukraine-io/labour>.
13. Устав (Конституція) Всемирной организации здравоохранения [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://apps.who.int/gb/bd/PDF/bd48/basic-documents-48th-edition-ru.pdf?ua=1#page=9>.
14. Устав Организации Объединенных Наций [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.un.org/ru/charter-united-nations/index.html>.
15. Шестидесят девятая сессия всемирной ассамблеи здравоохранения. Проекты глобальных стратегий сектора здравоохранения: вирусный гепатит, 2016–2021 гг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA69/A69\\_32-ru.pdf?ua=1&ua=1](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_32-ru.pdf?ua=1&ua=1).
16. Шестидесят девятая сессия всемирной ассамблеи здравоохранения. Проекты глобальных стратегий сектора здравоохранения: ВИЧ, 2016–2021 гг. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf\\_files/WHA69/A69\\_31-ru.pdf?ua=1&ua=1](http://apps.who.int/gb/ebwha/pdf_files/WHA69/A69_31-ru.pdf?ua=1&ua=1).
17. About the OECD [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.oecd.org/about/>.
18. Introducing UNESCO [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://en.unesco.org/about-us/introducing-unesco>.
19. World Trade Organization. Overview [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.wto.org/english/thewto\\_e/whatis\\_e/wto\\_dg\\_stat\\_e.htm](http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/wto_dg_stat_e.htm).

## МЕЖДУНАРОДНЫЕ ОРГАНИЗАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ ГЛОБАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

*В статье выделены основные международные организации как субъекты глобального управления. В частности, к числу наиболее влиятельных таких субъектов относятся ООН, Всемирный банк, МВФ, ОЭСР, ВТО, ЮНЕСКО. Показано, что ряд международных организаций отраслевой направленности осуществляет глобальные управленческие воздействия в конкретных достаточно узких отраслях, в частности, ВОЗ, МАГАТЭ, МОТ и др. Раскрыты роль и особенности деятельности указанных организаций в процессах глобального управления.*

**Ключевые слова:** глобализация, глобальное управление, международные организации, ООН, международные финансово-экономические организации, международные организации отраслевой направленности.

## INTERNATIONAL ORGANIZATIONS AS SUBJECTS OF GLOBAL GOVERNANCE

*The article outlines the main international organizations as subjects of global governance. In particular, UN, World Bank, IMF, OECD, WTO and UNESCO belong to a set of the most influential governing subjects. The article shows that a set of sectoral international organizations exercise global governing influences in concrete narrow sectors, namely, WHO, IAEA, ILO etc. The role and peculiarities of global governing activity of all mentioned organizations are exposed.*

**Key words:** globalization, global governance, international organizations, UN, international financial-economic organizations, sectoral international organizations.

## МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 351:32.019.5

**Бовсунівська І.В.**

Інститут управління, економіки та природокористування  
Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

### ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ВЛАДИ ІЗ ГРОМАДЯНАМИ В СИСТЕМІ ЕЛЕКТРОННОГО УРЯДУ

*Проаналізовано особливості взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві. Обґрунтовано переваги використання інформаційних і комунікаційних технологій у сфері державного управління. Узагальнено сучасний досвід провідних країн світу щодо впровадження технологій електронного урядування, насамперед Великої Британії, США, Німеччини, Канади, Ірландії та країн Балтії, досліджено діяльність міжнародних організацій з розвитку інформаційного суспільства та впровадження е-урядування та основні фактори впливу на розвиток інформаційного суспільства та е-урядування.*

**Ключові слова:** органи влади, громадяни, інформаційне суспільство, електронний уряд, електронне урядування, сучасні практики, інформаційно-комунікаційні технології.

**Постановка проблеми** в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. В умовах розвитку глобального інформаційного суспільства виконання державою її конституційних обов'язків, надання державно управлінських послуг громадянам супроводжується розширенням використання інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ). Найбільш ефективним засобом взаємодії держави і суспільства у мережі Інтернет сьогодні є система електронного уряду, використання якої забезпечує продуктивну взаємодію всіх гілок влади як між собою, так і з суспільством та значно спрощує процедури отримання послуг. Останнім часом у провідних країнах світу реалізуються національні програми адаптації державного управління до умов інформаційного суспільства, що передбачають впровадження системи електронного уряду як нової форми взаємодії влади і суспільства для підвищення якості державно управлінських послуг. У контексті інтеграційних прагнень України особливого значення набувають запровадження європейських норм і стандартів реалізації державної інформаційної політики, використання вітчизняного та зарубіжного досвіду. Впровадження системи електронного уряду дозволяє владі кори-

гувати адміністративні процеси у визначеному напрямку, удосконалювати організаційний, правовий, ресурсний механізми державного управління. Використання системи електронного уряду, перш за все, забезпечує відкритість і прозорість діяльності органів влади всіх рівнів, а також підвищує довіру громадян до влади, забезпечує більш ефективне і менш витратне адміністрування.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, у яких започатковано розв'язання даної проблеми. На сьогодні в Україні питання адаптації зарубіжного досвіду в сфері електронного урядування є досить актуальним. Воно розглядається вченими з різних наукових сфер: публічного управління, менеджменту, економіки, інформаційних технологій. Різні підходи до інформаційно-аналітичного забезпечення діяльності органів влади та впровадження системи електронного уряду в державне управління обґрунтовуються окремими зарубіжними та українськими дослідниками (С. Балабанова, А. Балашова, В. Бебіка, С. Блека, О. Баранов, О. Голобуцький, В. Гоковенка, М. Демкова, А. Дегтяр, Д. Дубов, С.Дубова, О. Ємельяненко, П. Клімушин, І. Клименко, І. Коліушко, Н. Коритнікова, І. Крюков, К. Линьов, Ю. Машкаров, О. Орлов, В. Пархоменко, Г. Почепцов, О. Рад-



ченко, П. Уїлбі, М. Хейга, С. Чукут, О. Шевчук та ін.).

Проте, незважаючи на значну кількість робіт із зазначеної теми, існує потреба в подальшому узагальненні зарубіжного досвіду взаємодії органів влади з громадянами в інформаційному суспільстві.

Проте, саме функціонування механізмів державного управління в системі електронного уряду вивчено недостатньо, що потребує поглибленого опрацювання питань удосконалення механізмів державного управління процесами взаємодії органів влади і громадськості з використанням Інтернет-представництв та порталів органів влади як складових системи електронного уряду.

**Мета статті** – проаналізувати та узагальнити зарубіжні практики взаємодії органів влади з громадянами в контексті електронного уряду.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Інформатизація органів державної влади України, забезпечення взаємодії органів влади і громадян за допомогою ІКТ у системі електронного уряду в умовах розвитку глобального інформаційного суспільства є одним з актуальних завдань державного управління. Сутності електронного уряду з точки зору державного управління дозволяє визначити його як інформаційну систему взаємодії влади і суспільства на основі поєднання внутрішньої урядової і зовнішньої суспільної інфраструктури через владні Інтернет-представництва (портали), що розширює доступність державно управлінських послуг в мережі Інтернет та скорочує терміни їх надання.

Саме явище «е-урядування» об'єднує у собі як мінімум дві складові – внутрішню «урядову» інформаційну інфраструктуру, аналог корпоративної мережі, та зовнішню інформаційну інфраструктуру, що взаємодіє з фізичними та юридичними особами. У межах другої складової інтегруються інформаційні ресурси органів влади, забезпечується доступ до них, а також створюється система он-лайнних послуг.

Узагальнивши усі визначення, на нашу думку, під «е-урядуванням» слід розуміти спосіб організації державної влади за допомогою систем локальних інформаційних мереж та сегментів глобальної інформаційної мережі, яка забезпечує функціонування певних органів в режимі реального часу та робить максимально простим і доступним щоденне спілкування особи з органами влади. На практиці це означає організацію діяльності органів влади, їх взаємодію з фізичними та юридичними особами шляхом максимального

використання у їхній діяльності сучасних інформаційних-комунікаційних технологій. Тобто, е-урядування передбачає наступне: будь-яка особа через інформаційно-комунікаційні технології може звертатися до органів державної влади, органів місцевого самоврядування для отримання необхідної інформації, і головне – для отримання адміністративних послуг. Скажімо, особа, не відходячи від комп'ютера, може здійснити будь-яку транзакцію з органом влади (зареєструвати юридичну особу, земельну ділянку, посвідчити договір купівлі-продажу, оренди тощо), витрачаючи при цьому якнайменше часу, не стоячи в чергах, та інших ресурсів, а це, в свою чергу, сприяє економії бюджетних коштів на адміністрування.

Схематично, перехід до е-урядування починається з того, що: 1) органи влади починають використовувати Інтернет; 2) надають повну динамічну інформацію з можливістю пошуку за базами даних і службою відповідей на посилення електронною поштою; 3) надання органами влади інтерактивних послуг, які дозволяють громадянам, зайшовши на відповідний офіційний веб-сайт, заповнити різноманітні форми, бланки, ставити запитання, призначати зустрічі, шукати роботу тощо; 4) можливість отримання адміністративних послуг через Інтернет: отримання ліцензій, дозволів, подання податкових декларацій, сплата штрафів, звернення за соціальними пільгами тощо. Це, у свою чергу, вимагає підвищення безпеки інфраструктури «е-урядування», що можна, як правило, досягти шляхом застосування електронних підписів і сертифікатів, а також смарт-карт; 5) органи влади можуть створювати спеціальні веб-портали, які б дозволили громадянам переходити від однієї служби до іншої без необхідності знову посвідчувати свою особу [2, с. 28].

Інформація і послуги можуть бути тематично згруповані за життєвими ситуаціями або за конкретними галузями і в такому вигляді надані громадянам. Тоді ж кількість процедур обміну інформацією через Інтернет досягне рівня «критичної маси», і уже не веб-сайти будуть представляти ті чи інші бюрократичні структури, а навпаки, організаційні структури будуть відображати існування в Інтернеті публічної служби, орієнтованої на потреби громадян.

Така інформатизація приведе до корінного переосмислення ролі і структури органів влади. Громадяни опиняться «за кермом», а послуги та інформація для населення будуть надаватися тоді, там і таким чином, як цього захочуть люди. Завдяки простій взаємодії з органами влади і

доступу до публічної інформації, офіційних документів і рішень адміністративних органів, громадяни будуть краще поінформовані і з більшим бажанням братимуть участь у процесі вирішення державних справ. Отже, це забезпечить широку участь громадськості у процесі прийняття рішень.

Наслідки впровадження е-урядування: 1) відкритість та прозорість діяльності публічної адміністрації; 2) економія часових та матеріальних ресурсів; підвищення якості надання адміністративних послуг; 3) забезпечення доступу до публічної інформації за допомогою сучасних інформаційних технологій; 4) звільнення службовців від рутинної роботи; 5) деперсоніфікація взаємовідносин громадян, представників бізнесу у взаєминах з державними чиновниками; 6) створення єдиного «пункту контакту» громадян з державними структурами; 7) можливість цілодобового отримання адміністративних послуг; 8) підвищення рівня демократизації суспільства [1, с. 187].

Таким чином, бачимо, що е-урядування здатне змінити саму природу влади, зробити її більш прозорою та підконтрольною громадськості. е-урядування створює умови для нормального розвитку бізнесу, покращення інвестиційного клімату, зростання економіки, а також забезпечує реальну участь громадян у політичних процесах.

Якщо говорити про перспективи запровадження е-урядування у нашій державі, то вони безперечно існують; деякі елементи е-урядування в Україні вже функціонують і сьогодні. Проте, слід розуміти, що запровадження е-урядування – це масштабний і довгостроковий проект. Створення інформаційної мережної інфраструктури держави повинно супроводжуватися «реінжинірингом» (тобто, інформаційною перебудовою) усієї системи управлінських процесів, що, насправді, означає подолання стереотипів бюрократичної культури. Можливо, реалізації концепції буде сприяти адміністративна реформа, ціль якої – модернізація системи державного управління. Як наслідок, е-урядування забезпечить, перш за все, прозорість роботи державного апарату, знизить, якщо не ліквідує, залежність особи від свавілля чиновника, а отже – виступатиме ефективним засобом попередження корупції.

На сьогодні у світі не існує якоїсь загальноприйнятої моделі е-урядування. Існує лише набір загальних вимог, виконання яких громадяни і бізнес-структури, надаючи послуги і використовуючи їх, очікують від органів влади. Усіх користувачів адміністративних послуг об'єднує спільне прагнення – отримати більш ефективні засоби доступу до інфор-

мації, до послуг, щоб зменшити вартість часових та матеріальних ресурсів, зробити взаємодію з органами влади більш простою, швидкою і комфортною.

Так, е-урядування повинне бути спрямованим на вирішення основних актуальних політичних, економічних і соціальних завдань держави і забезпечувати: 1) реалізацію права громадян на доступ до відкритої публічної інформації; 2) доведення до громадськості об'єктивної і достовірної інформації про діяльність органів державної влади, що зміцнює довіру до держави та її політики; 3) взаємодію і постійний діалог держави з громадянами й громадськими інститутами, а також необхідний рівень суспільного контролю за діяльністю органів влади; 4) об'єднання інформаційних ресурсів і послуг органів влади з метою зміцнення загальнонаціонального інформаційного простору; 5) удосконалення публічної адміністрації, оптимізацію структури державного апарату, зниження фінансових і матеріальних витрат на його утримання, поетапне переведення частини адміністративних послуг, що мають вартісне вираження, у систему адміністративних електронних послуг, що відповідає реальним потребам населення; 6) ефективну підтримку економічної діяльності публічних суб'єктів, що займаються господарською діяльністю, дозволяючи їм ефективно інтегруватися в загальнонаціональний і світовий економічний простір; 7) взаємодію і співпрацю з органами влади зарубіжних країн і міжнародних неурядових організацій [3].

Основні види електронної взаємодії держави і суспільства є: G2C «уряд – громадяни» (government to citizens), G2G «уряд – уряд» (government to government), G2B «уряд – бізнес» (government to business), G2E «уряд – державні службовці» (government to public servants), C2G «громадяни – уряд» (citizens to government), G4C «уряд для громадян» (government for citizen) [2, с. 98].

Модель е-урядування відводить визначальну роль державі в особі її органів у вирішенні проблем і створенні реальних умов для впровадження е-урядування. Ініціатива може виходити від будь-кого, але майже нереально досягти успіху без політичної волі, без зацікавленості органів влади. Фактично їм надається можливість очолити перехід до нової інформаційної ери. Органи влади, насправді, мають унікальну можливість стати каталізаторами змін. Тому в умовах формування і розвитку інформаційного суспільства вони усвідомлюють необхідність впровадження е-урядування з метою:

*Надавати послуги для населення в інтегрованому вигляді через мережу Інтернет.* Замість того, щоб відвідувати різні органи влади чи різні веб-сторінки для отримання певного офіційного рішення, громадяни і приватні компанії можуть здійснювати всі операції в одному місці, доступ до якого відкритий 24 години на добу і 7 днів на тиждень.

*Подолати інформаційну нерівність.* Держава може створити нові технології більш доступними для менш забезпечених верств населення, а також організувати навчання користуватися комп'ютерами, особливо для молоді і літніх людей.

*Надати людям можливість навчатися протягом усього життя* – застосування технологій дистанційного навчання (е-навчання).

*Перебудувати взаємовідносини з населенням.* Замість того, щоб надавати однакові послуги усьому населенню, органи влади можуть використовувати нові інформаційні технології, щоб враховувати індивідуальність людей і надавати їм персоналізовані послуги. Громадяни стають більш відповідальними за свої взаємовідносини з органами влади, і в них зростає довіра до державного сектору.

*Сприяти розвитку економіки.* Підвищення прозорості, відкритості, ефективності діяльності публічної адміністрації, створення спрощених процедур у взаємовідносинах між органами влади і бізнес-структур забезпечить нові можливості для розвитку бізнесу в цілому.

*Розробляти розумні закони і розумну політику.* Інформаційне суспільство ставить перед законодавцем багато нових проблем – ідентифікація громадян і посвідчення їхньої особи, конфіденційність, захист даних, питання юрисдикції у кіберпросторі, оподаткування електронної комерції (е-комерції) тощо. Держава повинна гнучко створювати нове законодавство, породжуючи довіру до всіх видів електронних операцій і зберігаючи рівновагу між необхідністю економічного розвитку і забезпечення конфіденційності інформації.

*Сприяти розвитку демократичного суспільства з максимальною участю громадян.* Автоматизація діяльності органів влади, у кінцевому рахунку, може привести до виникнення «прямої демократії» [4, с.106].

Щодо технічної та технологічної сторони, то зрозуміло, що органи влади повинні використовувати найкращі і найсучасніші технології для забезпечення використання електронної пошти,

електронного документообігу і комунікацій, що не поступаються технологіям корпоративного і приватного сектору.

Перехід до застосування технологій е-урядування повинен відбуватися в усіх напрямках взаємодії публічної адміністрації, бізнесу і громадського сектору, оскільки відставання якого-небудь з цих секторів порушить динаміку інформаційного розвитку країни. Очевидно, що перехід до е-урядування означає трансформацію всіх основних форм діяльності органів влади, і успіх залежить від правильної стратегії і тактики на кожному з етапів впровадження, раціональної організації, координації та взаємодії всіх учасників процесу – виконавчої, законодавчої, судової гілок влади всіх рівнів, бізнесу, закладів освіти, громадського сектору. Необхідно розв'язати комплекс взаємозалежних політичних, правових, управлінських і технологічних питань, визначити джерела фінансування, навчити персонал тощо.

Отже, модель е-урядування включає в себе сукупність вимог, критеріїв, завдань тощо, які необхідно виконати для підвищення ефективності діяльності публічної адміністрації, вдосконалення взаємовідносин між адміністрацією та фізичними і юридичними особами.

Для того, щоб визначити принципи е-урядування, необхідно ідентифікувати особливості, характерні для зарубіжних держав, які успішно застосовують технології е-урядування у діяльності публічної адміністрації, а саме забезпечують надання електронних послуг. До таких особливостей відносяться: 1) відкритість і широке охоплення; 2) орієнтація на потреби споживача; 3) інтеграція послуг; 4) партнерство між державою і приватним сектором;

Виходячи з вказаних особливостей, можна виділити наступні принципи е-урядування: 1) зручність і оперативність отримання послуг (у будь-який момент: 24 години на добу, 7 днів на тиждень, 365 днів на рік); 2) прозорість і відкритість; 3) єдині технічні стандарти і взаємна сумісність (електронні додатки повинні відповідати принципам загальної архітектури систем ідентифікації, безпеки тощо); 4) конфіденційність та інформаційна безпека; 5) зорієнтованість на інтереси і потреби споживачів послуг.

Технології е-урядування уже давно використовуються і успішно функціонують у багатьох зарубіжних країнах (США, Сінгапур, Великобританія, Швеція, Данія, Норвегія, Коста-Ріка, Катар, Об'єднані Арабські Емірати, Латвія, Естонія, Чехія тощо). Так, Уряд США надає громадя-

нам різноманітні послуги через Інтернет: видачу ліцензій, сплату податків тощо. В Англії реєстрація фірм потребує заповнення через мережу тільки однієї форми. Фінляндія та Сінгапур пропонують своїм громадянам послуги через мобільний зв'язок. Наприклад, Верховний суд Сінгапуру надсилає громадянам SMS, щоб нагадати дату засідання. Крім того, ті громадяни Сінгапуру, котрі авторизовані на сайті, можуть електронним способом подавати до суду позови у незначних справах. On-line податкова служба Ірландії дозволяє підприємствам отримувати інформацію про оподаткування, сплачувати податки, заповнивши відповідні електронні форми, а також отримувати податкові кредити[5, с. 98]. Сайт Земельної служби цієї ж держави надає компаніям інформацію про нерухомість і дає можливість здійснювати будь-які операції, пов'язані із землею і нерухомістю. Сайт Федерального агентства зайнятості Ірландії містить інформацію про ринок робочої сили для роботодавців і працівників, а сайт Реєстраційної палати дає можливість зареєструвати компанію будь-якої організаційно-правової форми, зареєструвати найменування компанії, внести зміни в статутні документи, оформити фінансові документи, легалізувати іноземні документи. В Естонії функціонує Інтернет-портал «Сьогодні вирішую я» (Tana otsustan mina), за допомогою якого громадянин республіки може взяти участь в управлінні державою – висловити свою думку про поточні процеси у країні, запропонувати поправки до законопроектів тощо. Цей портал також дозволяє користувачу голосувати. Якщо ідея поправки чи іншої пропозиції містить раціональне зерно і підтримується іншими Інтернет-користувачами, естонський прем'єр-міністр відсилає цю пропозицію зі своєю резолюцією у відповідне міністерство. На сьогодні болгари, завдяки новій ІТ-системі, котра об'єднує паспортний департамент із міністерством внутрішніх справ, поліцією та системою кримінального судочинства, можуть одержати паспорт протягом 5-10 хвилин. Зазвичай же ця процедура займає як мінімум кілька тижнів. Це все забезпечується технологіями е-урядування.

Аналіз загальної стратегії уряду США у сфері інформаційно-комунікаційних технологій (ІКТ) дозволяє стверджувати, що уряд: 1) зацікавлений у забезпеченні зручностей для громадян у взаємовідносинах з державними органами; 2) бере на себе роль лідера в електронізації економіки, у тому числі в стимулюванні розвитку електронної комерції; 3) реорганізовує свою роботу в межах

національної ініціативи щодо зміцнення контролю за своєю діяльністю з боку громадян[6].

У даний час федеральний уряд США приділяє особливу увагу: 1) електронній торгівлі між державними організаціями та міністерствами, конкурсним електронним торгам на постачання товарів і надання послуг для: задоволення державних потреб; 2) доступу населення до урядової інформації; 3) використанню смарт-карт, в тому числі у федеральному уряді; 4) вирішенню різноманітних завдань, зокрема публікація офіційних документів на урядових Web-сайтах, електронізація сплати податків, надання статистичної інформації про роботу державних органів населенню; 5) застосуванню ІКТ в медицині і сфері охорони здоров'я.

Доступність посадовців федерального уряду президента США для населення і країни забезпечується за допомогою системи Comlink, що розроблена в Масачусетському інституті технологій (MIT). Ця система сприяє наданню послуг, дозволяє публікувати урядові документи і відкрита для доступу всім користувачам Інтернету. Матеріали брифінгів, тексти виступів, звіти, проекти законів, що надаються канцелярією Білого Дому розміщуються на сервері розповсюдження електронної інформації системи Comlink. За оцінками оглядачів, більше мільйона користувачів щоденно отримують документи, що їх цікавлять.

Друга система – Open Meeting – була створена в рамках обговорення національної ініціативи підвищення підконтрольності уряду громадянам (ППУ). Вона дозволяє подавати пропозиції та одержувати відгуки на них в інтерактивному режимі електронною поштою. Однією з головних цілей створення цієї системи – спрощення процедури опитування та одержання пропозицій з різноманітних джерел. За наявними даними, системою Open Meeting скористалося понад 3 тисяч осіб, що надали близько 1200 пропозицій. Інформація для обговорення була структурована тематично і, таким чином, кожен учасник обговорення ініціативи ППУ міг вибрати ту чи іншу тему. Система передбачала виключно вільний обмін думками, без дебатів і прийняття кінцевих рішень.

Ці системи сприяли підвищенню доступності державних органів для населення країни і забезпечили громадян більш ефективними засобами доступу до державних документів. Водночас, федеральні службовці отримали інформацію про настрої виборців.

Державні послуги у США для населення надаються сьогодні багатьма шляхами: через торгові

точки, банки і відділення зв'язку. Державні установи укладають з компаніями угоди з надання послуг. Так, наприклад, громадяни і приватні компанії отримали можливість оплачувати рахунки і сплачувати податки через свій місцевий банк. Мережу державних послуг, що діє у реальному світі, слід розвивати і у віртуальному вимірі. Особа, котра здійснює банківські операції через мережу Інтернет, повинна мати можливість оплачувати рахунки і сплачувати податки через свій банк.

Розглянемо досвід Європи щодо впровадження інформаційно-комунікаційних технологій. «Електронна Європа» – ініціатива Європейської Комісії, виконавчого органу Євросоюзу, спрямована на прискорення трансформації європейського промислового суспільства в інформаційне. Європейці зацікавлені в покращенні та полегшенні доступу громадян до інформації держорганів, що забезпечує більшу прозорість діяльності органів державної влади, а також гарантуватиме більшу ефективність прийнятих Євросоюзом рішень. Необхідно здійснити великий обсяг роботи, для того щоб забезпечити громадянам доступ до Web-сайтів урядів окремих держав і європейських інституцій, забезпечивши їм зручні засоби для пошуку необхідної інформації [7].

Обмеження доступу до основних статистичних і економічних даних гальмує розвиток бізнесу загалом, а також приватного сектору вторинних послуг, що спрямовані на інформування суспільства зокрема. Тому необхідно полегшити одержання державної інформації, що в свою чергу стимулюватиме розвиток нових секторів послуг, які базуються на відкритих джерелах інформації.

Потенційний ефект після вирішення цього завдання: 1) уряди стануть ближчими до простих громадян; 2) з'явиться можливість скоротити видатки на утримання урядових службовців; 3) будуть створені додаткові робочі місця для тих, хто надає вторинні послуги; 4) буде створено загальноєвропейський інформаційний ринок державної інформації.

Впровадження електронного урядування у Великобританії ґрунтується на положеннях Білої книги модернізації уряду (Modernising Government White Paper) і оформлене у «Стратегічну концепцію обслуговування суспільства в інформаційну добу» («E-citizen, e-business, e-government. A strategic framework for public service in the Information Age»). Основна мета концепції полягає в конкретизації процесу переходу до уряду Інформаційної Доби.

У програму включені такі питання: 1) структура і перелік послуг, які необхідно запровадити для звичайних користувачів та неурядових організацій;

2) розширення спектру послуг, які надаються органами влади; 3) забезпечення максимального охоплення населення урядовими послугами; 4) покращення ефективності користування інформацією; 5) визначення конкретних заходів щодо реалізації всіх змін, необхідних для впровадження концепції.

Досвід свідчить, що громадяни при взаємодії з урядом переслідують передусім власні інтереси і при цьому бажають, щоб наданий їм сервіс був високоякісним, а способи його надання – доступними і зручними. Населення, як правило, не цікавить організаційна структура уряду, які функції має та чи інша державна установа, як ці функції розподілені між ними та між центральними і місцевими органами влади. Тому необхідно сформулювати стратегічний план партнерства державних структур різних рівнів щодо надання адміністративних послуг найбільш розумними і раціональними способами для споживачів, ґрунтуючись на реаліях навколишнього середовища та нових способах здійснення комерції.

Урядова стратегія передбачає розвиток і використання всіх електронних видів надання послуг. Це означає, що послуги можуть надаватись через Інтернет, мобільний зв'язок, цифрове телебачення, спеціальні центри. Водночас, електронний сервіс не виключає можливості особистого контакту. Певну стурбованість викликає проблема задоволення специфічних та індивідуальних потреб людей, а тому і передбачається створення бізнес-порталів для малих та середніх підприємств та особистих домашніх веб-сторінок для окремих громадян.

Виділяються чотири рівні «електронної» взаємодії на прикладі Великобританії: державних установ з громадянами, громадян з бізнесом, державних установ з постачальниками та державних установ між собою.

Взаємодія державних установ з громадянами (G2C):

Оподаткування, інформування, охорона здоров'я, освіта. Збільшення шляхів взаємодії, зручність, зниження вартості послуг, підвищення персональної спрямованості послуг, підвищення рівня інформованості населення про спектр послуг та політику державних органів, підвищення рівня демократії та відкритості суспільства.

Взаємодія громадян з бізнесом (C2B):

– Підтримка програм розвитку, регулювання, оподаткування

– Прискорення взаємодії, зменшення вартості послуг, спрощення управління.

Взаємодія державних установ з постачальниками (G2B):

– Електронні послуги

– Зниження вартості послуг, покращення управління ресурсами.

Взаємодія державних установ між собою (G2G):

– Зв'язки між міністерствами та агентствами, центральною та місцевою владою, а також між окремими політиками.

– Підвищення достовірності даних та ефективності їх використання, зменшення вартості послуг, покращення використання баз даних, удосконалення системи державного управління.

Нові способи комерції змінюють взаємовідносини між громадянами та урядом. Оскільки доступ до інформації гарантується Законом про свободу інформації, всі урядові організації повинні відповідально ставитись до запитів споживачів. Водночас важливо гарантувати захист персональних даних та комерційної інформації. Особливе місце займає тут питання взаємодії уряду з громадянами, оскільки зменшення вартості зв'язку створює підґрунтя для зміни життєвих умов більшості населення. Для того, щоб послуги надані на базі сучасних технологій відповідали висунутим вимогам, необхідно: 1) забезпечити доступ до послуг саме там, де виникає найбільша потреба у них; 2) використовувати широкий спектр засобів взаємозв'язку, включаючи дзвінки від громадян та мережу Інтернет; 3) сегментувати ринок з врахуванням специфічних потреб різноманітних груп населення; 4) забезпечити зворотній зв'язок щодо змісту та якості наданих послуг; 5) організувати різносторонній аналіз інформації за різними моделями використання послуг; 6) залучити користувачів до процесу вдосконалення та модернізації послуг.

Водночас, трансформація традиційних форм взаємодії уряду і громадян в цифровій формі не повинна породжувати соціальну нерівність. У зв'язку з цим уряд зобов'язаний сприяти зменшенню цифрового розшарування суспільства. Для цього ведеться цілеспрямована політика у сфері підвищення комп'ютерної грамотності, створення навчальних центрів і покращення умов для підвищення кваліфікації персоналу у сфері інформаційних технологій, у тому числі, через забезпечення доступу до національної освітньої мережі та мережевої бібліотеки Великобританії. Подолання цифрового бар'єру передбачає не лише підви-

щення комп'ютерної кваліфікації та забезпечення доступу до інформаційних ресурсів. Окремі громадяни не бажають, або ж не мають можливості стати безпосередніми користувачами нових технологій. Але дана стратегія враховує і цю категорію громадян. Розглянуті вище стратегічні принципи спрямовані на реалізацію цих намірів шляхом реструктуризації комерційної діяльності уряду та впровадження нових технологій.

Основні положення стратегії уряду Великобританії спрямовані на сприяння інноваціям у сфері надання послуг громадянам. Однак, єдина модель розвитку електронної комерції в органах влади поки що не створена. Окремі моделі розроблені лише для певних міністерств і агентств у відповідності до їх функцій та кола споживачів. Аналізуючи ці моделі, можна виділити у них такі основні елементи: 1) забезпечення інновацій за рахунок надання нових видів послуг; 2) одночасний розвиток номенклатури послуг і покращення обміну інформацією між громадянами; 3) обмін між громадянами та організаціями досвідом ведення комерційної діяльності з державними органами; 4) забезпечення однотипного взаємозв'язку з користувачами послуг; 5) наявність ефективної структури і механізмів успішного впровадження проектів.

Можливість прямого доступу громадян до урядових документів передбачена в офіційному документі «Модернізація уряду», в якому йдеться про «забезпечення надання послуг населенню 24 години на добу, 7 днів у тиждень». У країні вже розроблено програма «Прямий доступ» (Direct Access)<sup>11</sup>, що дозволить усім державним установам надавати громадянам у зручний для них час електронний доступ до усіх форм документів. Кількість таких форм перевищує 100 тисяч.

На першому етапі проекту громадяни роздруковуватимуть форми, заповнюватимуть і надсилатимуть у державні органи звичайною поштою. На другому етапі, коли буде належним чином відпрацьована технологія електронних підписів, форми будуть заповнюватися на комп'ютерах і надсилатися електронними каналами зв'язку.

Проект Direct Access допомагає скоротити потоки паперових документів і знизити витрати. Переваги Direct Access активно використовуються центральними і місцевими органами влади на всій території Великобританії.

Система електронного уряду Ірландії спрямована на те, щоб покращити взаємодію між урядом і комерційними компаніями і забезпечити об'єднаний портал доступу бізнесу до уряду. Система розроблена під контролем Міністер-

ства підприємств, торгівлі та зайнятості і сприяє координації роботи різних урядових структур. Он-лайн податкова служба дозволяє підприємствам одержувати інформацію про оподаткування, сплачувати податки, заповнивши відповідні електронні форми, а також одержувати податкові кредити.

Сайт Земельної служби надає компаніям інформацію про нерухомість і дає можливість здійснювати будь-які операції, пов'язані із землею і нерухомістю. Сайт Федерального агентства зайнятості містить інформацію про ринок робочої сили для роботодавців і працівників. Сайт Реєстраційної палати дає можливість: 1) зареєструвати компанію будь-якої організаційно-правової форми; 2) зареєструвати найменування компанії; 3) внести зміни в статутні документи; 4) оформити фінансові документи; 5) легалізувати іноземні документи.

Уряд вважає, що необхідно прискорити розвиток системи електронного уряду й особливо деяких проєктів, включаючи: 1) створення загальнодоступних баз даних про найбільш значимі події громадського життя та діяльність ірландських підприємств; 2) розробку інформаційних проєктів урядових закладів. Електронний спосіб взаємодії з урядом дозволить знизити витрати і ефективно перерозподіляти ресурси.

Німеччина є однією з провідних країн у галузі розвитку Інтернету. Висока швидкість розвитку інформаційних технологій змушує державні органи вчитися використовувати їх для підвищення ефективності роботи і бути готовими до швидких змін. З цією метою Німеччина приступила до реалізації програми BundOnline 2005 («Німеччина в Мережі»), що спрямована на забезпечення надання всього спектру державних послуг через Інтернет до 2005 року. Внаслідок цього громадяни одержать доступ до 1,2 тис. онлайн-послуг державних установ. Зокрема, у жителів країни з'явиться можливість заповнити податкову декларацію, продовжити дію водійського посвідчення або паспорту тощо через мережу Інтернет. У рамках програми також передбачається обладнати 181 відділення Національної служби зайнятості пунктами безкоштовного доступу в Інтернет для безробітних, котрі зможуть скористатися ними для надсилання своїх резюме і пошуку вакансій.

Деякі послуги уже надаються, у тому числі заповнення електронних заявок у Федеральному адміністративному відомстві, менеджмент службових поїздок федеральних працівників, а також управління інформацією у Федеральному

міністерстві внутрішніх справ. Крім того, через мережу Інтернет приймаються прохання від студентів про надання їм фінансової допомоги. В усіх випадках відомості надходять у систему й автоматично направляються на сервер обробки даних документообігу. Після закінчення процесу обробки електронна форма з інформацією направляється назад користувачу. Ці рішення були реалізовані шляхом впровадження новітніх інтернет-технологій в програми управління документообігом. Створені програми безкоштовно передаються в усі державні установи Німеччини. Серед переваг програми «BundOnline 2005» варто виділити підвищення зручності роботи для громадян і більш раціональне використання управлінських ресурсів.

До недавнього часу менеджмент службових поїздок здійснювався в уряді Німеччини децентралізованим способом, що призвело до непотрібного дублювання і витрат ресурсів. Тому недавно було прийняте рішення, що принесло велику економію. Основним компонентом цього рішення стало призначення менеджера з питань організації поїздок. Використовуючи транспортну базу даних, менеджер домовляється з провайдерами послуг з метою вибору найкращого варіанту в конкретному випадку. Із впровадженням цієї системи купівельна спроможність федерального уряду зросла, схеми поїздок були переглянуті, а самі користувачі тепер набагато краще орієнтуються в наданих їм послугах. Впровадження служби планування поїздок призвело до 15-відсоткової економії всіх транспортних витрат і до 50-відсоткової економії адміністративних витрат. Окрім цього, на регіональному і місцевому рівнях відбувається додаткова економія витрат.

Ще одним проєктом, реалізованим у рамках впровадження електронного уряду, стало створення землі Шлезвіг-Гольштейн у «електронний регіон» (e-region) шляхом організації надійної інфраструктури, що дозволяє здійснювати швидкий і ефективний обмін інформацією. Цей проєкт спрямований на створення "державної універсальної установи", що забезпечить доступ до будь-яких послуг з будь-якого місця на території регіону.

Уряд Швеції оцінив можливі наслідки переходу на електронну систему закупівель і з'ясувалось, що це може дати 50-відсоткову економію коштів на проведенні операцій між контрагентами. Крім того, оцінка вказувала на підвищення якості пропонуваніх продуктів і послуг. Впевненість уряду

у високій ефективності електронної торгівлі була настільки висока, що вже до кінця 1999 року шведські державні установи проводили електронним способом до 95 відсотків своїх закупівель.

Інформаційні програми обслуговують 125 тисяч користувачів, у тому числі постачальників продуктів і послуг працівників центральних і місцевих органів влади. Користувач цієї системи одержує доступ до баз даних, у яких зберігається інформація про контракти, ціни тощо. Ознайомившись з цією інформацією, можна скласти замовлення відповідно до фінансових вимог окремої установи. Система має також автоматичну процедуру узгодження рішень про закупівлі із керівництвом. Після схвалення начальника, замовлення електронними каналами зв'язку відправляється відповідному постачальнику[8].

Починаючи з 2000 р. уряд Естонії перейшов на електронний формат документообігу, при цьому впровадження комунікаційної мережі між урядовими інституціями розпочалось ще у 1998 р. У 2001 р. почала працювати система X-tee, яка вирішила проблему стандартизації протоколів обміну різними реєстрами даних, базами даних та інформаційними системами. Усі урядові дані подаються в цифровому форматі, і під час уведення нової інформації відбувається одноразовий запис даних, забезпечується законодавча база та юридичне значення даних. Упровадження системи дало право посадовцям, юридичним та фізичним особам користуватися інформацією національних баз даних через мережу Інтернет у межах їх ступеня доступу. Координує розвиток даного напрямку міністерство економіки і комунікації Естонії. В Естонії працюють:

- е-кабінет – забезпечує ведення зайдань уряду завдяки електронній системі, щоденні зміни стану бюджету можна бачити в реальному часі;
- е-вибори – процедура голосування здійснюється через мережу Інтернет;
- е-податковий департамент – єдине середовище для надання і контролю податкових і митних декларацій;
- eRIK – центр реєстрів та інформаційних систем;
- е-комерційний реєстр – різні послуги для юридичних осіб, у тому числі: портал підприємця, реєстрація підприємств, зміна даних, звітність;
- е-кадастрова книга – реєстрація і контроль даних про земельні ділянки;
- е-справа – судова документація і діловодство;

- е-нотаріус – нотаріальні послуги, документація, діловодство та звітність нотаріусів перед державою;
- е-право – міжміністерське середовище для діловодства й узгодження законопроектів;
- е-поліція – автоматична реєстрація факту порушення, розсилка рішення про призначення штрафу електронною поштою;
- е-школа – шкільний щоденник, який включає зв'язок батьків-школа, розклад уроків, домашнє завдання, оцінки;
- е-депозитарій – центральний реєстр цінних паперів і управління портфелями для фізичних та юридичних осіб;
- е-пенсія – повне самообслуговування фізичних осіб;
- е-рахунки – єдиний портал, інтегрований з іншими середовищами, де підприємства розміщують рахунки постачальників і покупців послуг та їх історію;
- е-квитанція – єдиний портал забезпечує зв'язок з банками та продавцями;
- ID-білет – продаж квитків.

Естонії приписують наявність найбільш прогресивної моделі електронного уряду в Європі. Успіх Естонії, визнаний на міжнародному рівні, робить досвід Естонії привабливим і цікавим, особливо для пострадянських країн, які розвиваються.

**Висновки.** Проведений аналіз стану розвитку електронного урядування в різних країнах свідчить про те, що просте копіювання передових практик може бути неефективним у разі, коли не будуть враховані національні особливості економічного, соціального та культурного розвитку суспільства та держави. Незважаючи на своє відставання в напрямку розвитку електронного урядування, Україна має значний потенціал та можливість уже найближчим часом зайняти гідне місце серед світового співтовариства провідних країн. Впровадження е-урядування в Україні забезпечить якісно новий рівень управління державою та суспільством в цілому, зміцнить довіру до держави та її політики, вдосконалив взаємодію між органами державної влади та органами місцевого самоврядування, бізнесом, громадянами та державними службовцями. Але успіх в цій сфері значною мірою визначається наявністю науково-обґрунтованої та забезпеченої ресурсами державної політики впровадження електронного урядування, яка повинна формуватися, у тому числі, з урахуванням найкращого досвіду у цій сфері.



**Список літератури:**

1. Електронне оподаткування: сутність та перспективи застосування / [П.М. Мельник, А.М. Новицький, О.А. Долгих, С.П. Ріппа та ін.] ; за заг. ред. П.В. Мельника. – Ірпінь : НУ ДПС України, 2010. – 332 с.
2. Зарубіжний досвід запровадження електронного урядування / [Т.С. Камінська, А.В. Камінський, М.М. Пасічник та ін.] ; за заг. ред. С.А. Чукут. – К., 2008. – 200 с.
3. Клімушин П.С. Особливості впровадження світового досвіду електронного урядування із застосуванням порталних технологій в систему національного державного управління / П.С. Клімушин // Державне будівництво: електронне видання. – 2010. – № 1. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua>.
4. Клименко І.В. Архітектура електронного урядування: зарубіжний досвід та перспективи для України / І.В. Клименко // Право та державне управління. – 2011. – № 2. – С. 104–109.
5. Куспляк І.С. Зарубіжний досвід впровадження технологій електронного урядування: уроки для України / І.С. Куспляк // Перспективи: соціально-політичний журнал. Серія «Філософія, політологія, соціологія» / ПДПУ ім. К.Д. Ушинського. – 2011. – № 2(48). – С. 96–101.
6. Офіційний сайт податково-митного департаменту Міністерства фінансів Естонії [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.emta.ee>.
7. Офіційний сайт Європейської комісії ЄС [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://ec.europa.eu/taxation\\_customs/](http://ec.europa.eu/taxation_customs/).
8. Семенченко А.І. Підхід до електронного урядування в умовах сучасних викликів та загроз в Україні / А.І. Семенченко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.e-gov.in.ua/idata/files/140612-123637-4897.pdf>.

**ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ  
С ГРАЖДАНАМИ В СИСТЕМЕ ЭЛЕКТРОННОГО ПРАВИТЕЛЬСТВА**

*Проанализированы особенности взаимодействия органов власти с гражданами в информационном обществе. Обоснованы преимущества использования информационных и коммуникационных технологий в сфере государственного управления. Обобщен современный опыт ведущих стран мира относительно внедрения технологии электронного управления, в первую очередь Великой Британии, США, Германии, Канады, Ирландии и стран Балтии, исследована деятельность международных организаций из развития информационного общества и внедрения э-управления и основные факторы влияния на развитие информационного общества и э-управления.*

**Ключевые слова:** органы власти, граждане, информационное общество, электронное правительство, электронное управление, современные практики, информационно – коммуникационные технологии.

**FOREIGN EXPERIENCE OF INTERACTION OF AUTHORITIES  
WITH CITIZENS IN ELECTRONIC GOVERNMENT SYSTEM**

*The characteristics of interaction of authorities with citizens in the information society are analyzed. The advantages of using information and communication technologies in the sphere of public administration are found. The current experience of the leading countries in the implementation of e-government technologies is generalized, in particular the United Kingdom, the USA, Germany, Canada, Ireland and the Baltic States; the activities of international associations for the development of the information society and the implementation of e-governments and the main factors influencing the development of the information society and e-government are researched.*

**Key words:** authorities, citizens, information society, e-governments, modern practices, information and communication technologies.

**Клименюк О.М.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## МОДЕЛЮВАННЯ ВИРОБНИЧИХ ВІДНОСИН ЯК ФАКТОРА ЕКОНОМІЧНОГО РОЗВИТКУ

*У статті розглянута категорія виробничих відносин як фактор, що впливає на економічний розвиток країни. Викладений підхід до кількісного вимірювання їх рівня на основі побудови виробничої функції та впливу на зростання ВВП.*

**Ключові слова:** виробничі відносини, продуктивні сили, виробнича функція, правові відносини, валовий внутрішній продукт.

**Постановка проблеми.** Для вимірювання результатів економічної діяльності національного господарства країни в цілому використовують показники випуску товарів та послуг, а також валового внутрішнього продукту (ВВП) у ринкових цінах, а секторів і видів економічної діяльності – випуску і валової доданої вартості.

Весь період економічного розвитку України з 1990 року характеризується довготривалою економічною кризою. Нижчий рівень ВВП припадає на 2000 рік і складає 43,2% від фізичного обсягу ВВП 1990 року. Найвищий рівень ВВП за цей період припадає на 2008 рік – 74,2% до ВВП 1990р. У макроекономічних дослідженнях показник економічного зростання відносять до основних критеріїв розвитку суспільства.

Якщо повернутись до двох основних факторів економічного розвитку, – капіталу та праці, то зрозуміло, результати прояву цих факторів – обсяг виробленої продукції залежить від умов, в яких ці фактори діють.

В той же час сучасні дослідники довели, що крім формалізованих виробничих факторів в реальній економіці існують фактори, без вивчення яких побудова адекватної моделі розвитку економіки навряд чи можлива. Як відмічено вище, назви цих «додаткових» факторів достатньо різноманітні, що зрозуміло в зв'язку із складністю цієї категорії та різноманітністю вивчаючих економічних систем та цілей дослідників.

При широкому діапазоні найменувань цих додаткових факторів можна стверджувати, що всі вони грають роль середовища, в якому «працюють» продуктивні сили і в результаті цього з'являється кінцева продукція. Функціонування

та соціально-економічний розвиток будь-якої країни визначається продуктивними силами та виробничими відносинами.

Значна кількість факторів, що впливають на економічний розвиток країни, не підлягають на цей час точному кількісному вимірюванню. Але дослідження множини таких факторів має суттєве значення для побудови моделей економічного зростання. В зв'язку із цим дослідження категорії «виробничі відносини», а саме, оцінювання їх рівня та впливу на економічне зростання становить як теоретичну, так і практичну актуальність.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій.** Для визначення впливу витрат (ресурсів) на обсяги кінцевої продукції в економіці розроблені основи побудови виробничих функцій. Загальна форма виробничої функції [1]:

$$P = k \prod_{i=1}^n b_i^{L_i}, \quad (1)$$

де  $P$  – виробнича функція, наприклад, обсяг продукції;  $k$  – коефіцієнт;  $b_i$  – значення  $i$ -го фактора, що впливає на випуск продукції,  $i = \overline{1, n}$ ;  $L_i$  – коефіцієнт еластичності виробництва продукції відносно  $i$ -го фактора.

На макроекономічному рівні важливішими факторами виробництва виступають: праця (робоча сила) та капітал (основні засоби), а результатом виробництва – кінцевий суспільний продукт, чи національний дохід, чи ВВП. Така двохфакторна виробнича функція має вигляд:

$$y = F(K; L), \quad (2)$$

де  $y$  – обсяг випуску (кінцевий продукт, ВВП);  $K$  а (капітал);  $L$  – витрати праці (робоча сила). – основні засоби, що використовуються в процесі виробництва.

Слід відмітити, що виробничі функції можуть використовуватись як на мікрорівні, так і в макроекономічному моделюванні. В залежності від цілей та економічних умов в літературі запропоновано значну кількість типів виробничих функцій (ВФ), серед яких найбільш популярними є лінійна ВФ, ВФ моделі «витрати-випуск» Леонтєва, ВФ аналізу способів виробничої діяльності, ВФ зі сталою еластичністю заміщення, ВФ Кобба-Дугласа [2].

Виникнення теорії виробничих функцій відносять до 1928 року, коли американські вчені – економіст П.Дуглас та математик Д.Кобб – дослідили залежність між витраченими працею, капіталом та обсягом продукції в оборонній промисловості США [3].

Для проведення реальних досліджень Д. Коббом запропонована функція виду:

$$Y = \gamma K^\alpha L^\beta ; \quad (3)$$

де  $Y$  – індекс обсягу продукції;  $K$  – індекс основного капіталу;  $L$  – індекс витрат праці;  $\gamma, \alpha, \beta$  – числові параметри, на які накладені умови  $\gamma > 0; \alpha > 0; \beta > 0; \alpha + \beta = 1$ .

Авторами [4] досліджено виробничу функцію Кобба-Дугласа з метою обґрунтування напрямів подолання економічної кризи в Україні. Відповідно до цієї функції факторами, що впливають на обсяги кінцевої продукції, є основні виробничі доходи (капітал) та витрати праці. Досліджена функція Кобба-Дугласа виду  $Y = \gamma K^\alpha L^{1-\alpha}$ ,  $\gamma = 1,01, \alpha = 0,25$  на статистичних даних України щодо індексів зміни ВВП основних фондів та зайнятого населення з 1990 року за десять років.

Автори [4] роблять висновок, що у виробничій функції відсутні фактори, які призвели до фактичного падіння рівня ВВП. Автори [5], підкреслюючи велику значущість виробничої функції Кобба-Дугласа, зазначають, що вона характеризує економічне зростання з боку кількісної зміни факторів виробництва, тобто це модель, яка враховує вплив чинників пропозиції. По суті це двохфакторна модель екстенсивного типу економічного зростання, а отже, вона не враховує чинників інтенсивного типу економічного зростання.

Метою дослідження є оцінювання впливу виробничих відносин на економічний розвиток країни, а саме, збільшення ВВП.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Значна кількість досліджень категорії «продуктивні сили» дозволила отримати суттєві знання та закономірності щодо ефективного управління розвитком цієї системи та її складових, що представлені на рис. 1 [6, с. 75].

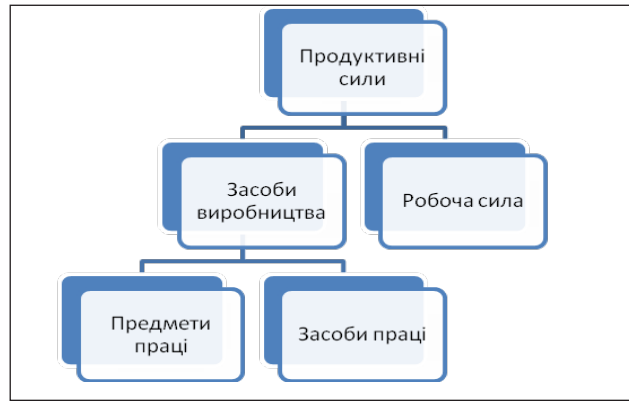


Рис. 1. Структура продуктивних сил

Але розвиток економічної системи, крім продуктивних сил, залежить від виробничих відносин. Слід відмітити, що вчені-економісти, дослідники цієї категорії, одноставно визнають її важливіше значення, але результатів цих досліджень, які можна було б використовувати безпосередньо у прийнятті управлінських рішень, щодо підвищення ефективності економічної системи, недостатньо. Дослідники економічних процесів дають різні визначення поняття цієї категорії.

На думку авторів [4] виробничі відносини – дуже складна і недостатньо формалізована категорія, яку можна розглядати як комплекс законів, норм і правил, що регулюють виробництво та розподіл матеріальних і нематеріальних благ. Вони відображають зацікавленість виробників у виробництві цих благ, а отже, впливають на ступінь використання виробничого потенціалу та його розвитку.

Отже, це середовище, в якому діють продуктивні сили, представляє собою виробничі (економічні) відносини. Незважаючи на те, що без виробничих факторів економічні відносини ніякої продукції не виробляють, вони є активними, оскільки найсуттєвішим чином впливають на функціонування та віддачу цих факторів. Наведемо склад системи факторів, метою функціонування яких є створення внутрішнього валового продукту (рис. 2).

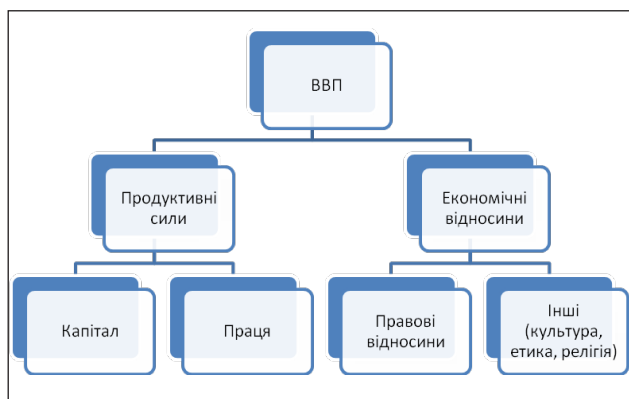


Рис. 2. Структура основних факторів впливу на економічне зростання

Таким чином, для отримання надійних залежностей показників розвитку економіки важливе значення має на тільки дослідження факторів капіталу та праці, але й економічних відносин як умови ефективного функціонування виробничих факторів.

Економісти-дослідники цієї категорії визнають важливу роль економічних відносин у соціально-економічному розвитку національного господарства. Автори [4], визнаючи суттєвий вплив економічних відносин на використання виробничого потенціалу та обсяги кінцевого продукту, приходять до висновку щодо подолання економічної кризи саме за рахунок підвищення рівня виробничих (економічних) відносин.

Але для практичного використання їх з метою суттєвого розвитку економіки необхідно більш детально формалізувати їх структуру, розробляти підходи до вимірювання рівня виробничих відносин, а також впливу їх на економічне зростання.

Саме ці аспекти категорії виробничих відносин залишаються найменше дослідженими. Це робить моделювання їх структури, зв'язків, оцінювання їх рівня та впливу на зростання кінцевого продукту актуальним напрямком досліджень соціально-економічного розвитку країни.

Виробничі відносини, таким чином, є механізмом, який визначає мотивацію і зацікавленість кожного учасника процесів виробництва, розподілу, обміну і споживання матеріальних і духовних благ в одержанні максимальних результатів на одиницю витрачених ресурсів (зусиль). Що ж представляє цей механізм? В науковій літературі відсутнє єдине прийняте поняття такого меха-

нізму, яке б задовольнило дослідників різних взаємопов'язаних сфер.

Оскільки, за визначенням, цей механізм має охоплювати всіх учасників, від фізичної особи до держави та міжнародних учасників включно, то і структура його має бути складною та ієрархічною. Особливе місце в механізмі займає інформаційна підсистема, яка представляє собою комплекс законів, правил, що регулюють, в тому числі мотивують, обмежують відносини всіх учасників, процесу суспільного виробництва від предмета праці до кінцевого споживання продукту як між собою, так і по відношенню до всіх об'єктів цих відносин, включаючи засоби виробництва.

Комплекс відповідних законів, норм та правил, їх розроблення, удосконалення та забезпечення виконання являє собою правову систему держави, що і визначає місце та значення правових відносин у системі виробничих відносин. Правові відносини на практиці реалізуються як система прав, що призначена охоплювати всю множину виробничих відносин.

Продуктивні сили (капітал та робоча сила) – фактори виробництва, що призначені для виготовлення продукції та надання послуг. Основна характеристика продуктивних сил – це їх виробничий потенціал (виробнича потужність). Він вимірюється максимально можливим випуском продукції (послуг) за певний період часу, наприклад за рік, який може бути отриманий при повному використанні цих факторів. Іншими словами, при максимально сприятливих умовах. Тобто, виробничий потенціал – це не продукція, а лише можливості продуктивних сил, які можуть

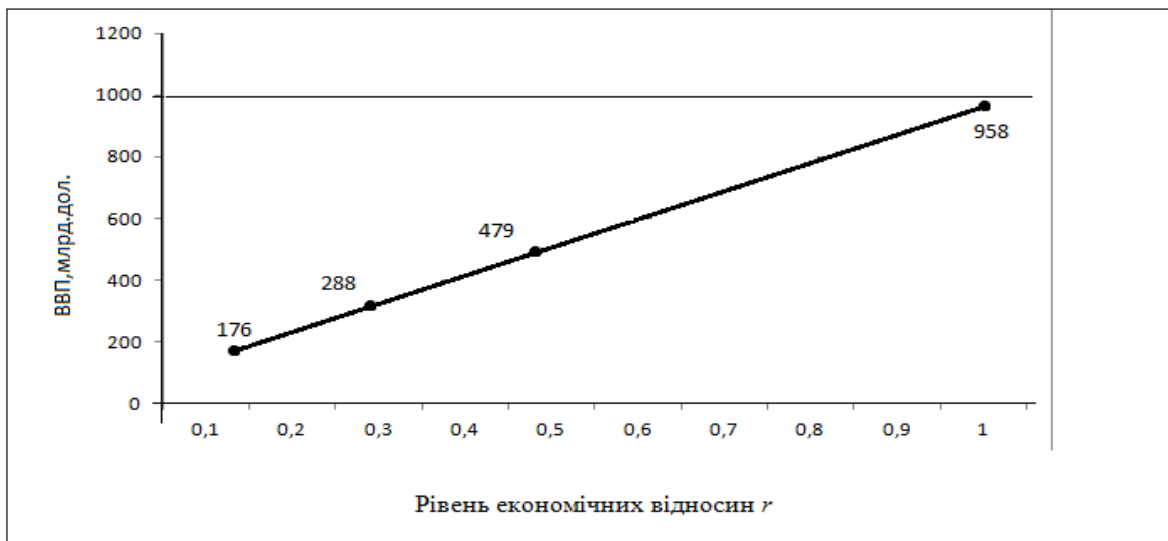


Рис. 3. Характер впливу рівня економічних відносин на обсяг ВВП

реалізовуватись в тій чи іншій мірі в залежності від умов, в яких вони діють.

Окрім важливих виробничих факторів «капітал» та «робоча сила», що відображають продуктивні сили системи, з'являються підстави для введення у систему і дослідження незалежного фактора «виробничі (економічні) відносини», який суттєвішим чином впливає на ефективність використання виробничих факторів, отже, на економічне зростання.

В науковій літературі відсутні результати досліджень щодо моделювання цього фактора, які б дозволили кількісно визначити вплив виробничих відносин на зростання ВВП та обґрунтування раціональних шляхів соціально-економічного розвитку. Можна припустити, що така ситуація пов'язана із складністю цієї категорії, різноманітною природою її складових, великою розмірністю, багаторівневою ієрархічною структурою, стохастичністю зв'язків. Крім об'єктивних складнощів, серед економістів-дослідників існує думка про неможливість моделювання та кількісного оцінювання рівня виробничих відносин. Дійсно, моделювати та вимірювати економічні відносини безпосередньо навряд чи можливо, але можна зробити спробу їх вимірювання через інші фактори, наведені у виробничій функції.

В зв'язку із цим в даному дослідженні прийнятий підхід, який базується на дослідженні сумарного впливу всіх можливих факторів на обсяг кінцевого продукту, визначенні впливу відомих виробничих макроекономічних факторів та виявленні частки впливу неформалізованих факторів, а саме виробничих відносин, як різниці між сумарним впливом та впливом формалізованих факторів.

Широкого визнання для дослідження виробничих факторів набула виробнича функція Кобба-Дугласа  $Y = \gamma K^\alpha L^\beta$ , де  $Y$ ,  $K$ ,  $L$  – відповідно обсяг кінцевої продукції, вартість основних засобів, та обсяг витрат праці;  $\alpha, \beta$  – константи, що відображають еластичність випуску  $Y$  за витратами ресурсів  $K$  та  $L$ ,  $\alpha > 0$ ;  $\beta > 0$ ,  $\alpha + \beta = 1$  при постійній віддачі виробничих факторів.

В результаті кореляційно-регресійного аналізу офіційної статистичної інформації України щодо валового регіонального продукту (ВРП) та вартості основних засобів – у млн. дол. США; чисельності населення – тис. осіб отримані параметри функції:  $\gamma = 0,7998$ ;  $\alpha = 0,598$ ;  $\beta = 1 - \alpha$ .

При цьому модель отримала вид:

$$Y \approx 0,8K^{0,6}L^{0,4} \quad (4)$$

Якщо аналізувати виробничі фактори, – основні засоби  $K$  та чисельність населення  $L$ , то найбільший практичний інтерес представляє фактор  $K$ , оскільки, по-перше, на даний час має місце значне безробіття, а по-друге, збільшення чисельності працездатного населення потребує відповідного збільшення робочих місць.

Промодельюємо напрям економічного зростання через збільшення фактора  $K$ , тобто нарощування основних засобів. Отримана модель дає можливість зробити висновок, що для підвищення ВВП до рівня 1990 року, тобто збільшити його на 78 млрд. дол. необхідні додаткові капіталовкладення у розмірі в 636 млрд. дол.

З цього можна зробити висновок, що напрям економічного зростання, який базується на нарощуванні основних засобів, є нереальним, оскільки країна не має можливості залучення таких інвестицій.

Повернемось до аналізу виробничої функції  $Y = 0,8K^{0,6}L^{0,4}$  побудованої для національної економіки України. Вплив комплексного фактора «продуктивні сили» відображається виразом  $K^{0,6}L^{0,4}$ , а параметр  $\gamma = 0,8$  ідентифікується як вплив економічних умов, в яких ці продуктивні сили реалізуються для створення ВВП. Тобто множник  $\gamma$  збільшує віддачу продуктивних сил в 0,8 рази, що можна представити як оцінку впливу виробничих відносин.

Вплив підвищення рівня економічних відносин на зростання ВВП при прийнятих припущеннях показаний на рис. 3.

На графіку показана зміна обсягу ВВП від 176 млрд. дол., який має місце в країні при сучасному рівні економічних відносин  $r = 0,184$ .

Наведені залежності дозволяють зробити висновок про суттєвий вплив економічних відносин на валовий внутрішній продукт. Підвищення рівня економічних відносин на 1%, з  $r = 0,184$  до  $r = 0,194$ , має забезпечити без нарощування виробничих факторів збільшення ВВП на 9,6 млрд. дол.

**Висновки.** Окрім важливих виробничих факторів, що відображають продуктивні сили системи, доведена необхідність дослідження фактора «виробничі відносини» з метою обґрунтування та прийняття управлінських рішень щодо раціональних напрямів економічного розвитку.

Побудована функція обсягу ВВП від рівня економічних відносин. Результати моделювання щодо оцінювання рівня виробничих відносин та їх впливу на обсяги ВВП дали можливість обґрунтувати раціональний напрям їх зростання в залежності від підвищення рівня виробничих відносин.

**Список літератури:**

1. Советский энциклопедический словарь. – М. : Советская энциклопедия, 1979. – 1600 с.
2. Ляшенко І.М. Моделювання економічних, екологічних і соціальних процесів : [навч. посібник] / І.М. Ляшенко, М.В. Коробова, І.А. Горіцина. – К. : ВПЦ «Київський університет», 2010. – 320 с.
3. Ляшенко И.Н. Математика для экономистов / И.Н. Ляшенко, Е.И. Ляшенко. – Донецк : ДГУ, 1988. – 228 с.
4. Клименюк М.М. Виробничі відносини як фактор подолання економічної кризи / М.М. Клименюк, А.М. Безус // Науковий вісник Академії муніципального управління : зб. наук. праць. Серія «Економіка». – К., 2010. – Вип. 8. – С. 5–15.
5. Економіка / за ред. М.П. Бутка. – Ніжин : ТОВ «Видавництво «Аспект-Поліграф», 2011. – 612 с.
6. Політична економія / за заг. ред. Ю.В. Ніколенка. – К. : Центр учбової літератури, 2009. – 632 с.

**МОДЕЛИРОВАНИЕ ПРОИЗВОДСТВЕННЫХ ОТНОШЕНИЙ  
КАК ФАКТОРА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ**

*В статье рассмотрена категория производственных отношений как фактор, влияющий на экономическое развитие страны. Изложенный подход к количественному измерению их уровня на основе построения производственной функции и влияния на рост ВВП.*

**Ключевые слова:** производственные отношения, производительные силы, производственная функция, правовые отношения, валовой внутренний продукт.

**MODELING OF INDUSTRIAL RELATIONS  
AS A FACTOR OF ECONOMIC DEVELOPMENT**

*The article considers the category of industrial relations as a factor influencing the country's economic development. The approach to quantitative measurement of their level is based on the construction of the production function and the impact on GDP growth.*

**Key words:** production relations, productive forces, production function, legal relations, gross domestic product.

УДК 352.075

**Шевченко О.О.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

**Коваленко М.М.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## НАБЛИЖЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ ДО ЄВРОПЕЙСЬКИХ СТАНДАРТІВ

*У статті розглянуто проблеми побудови української моделі організації публічного управління і використання досвіду країн Європейського Союзу в частині реформування територіальної організації влади. Показано, що низка принципів та вимог щодо організації органів влади створюють засади їх застосування з метою наближення до певної еталонної моделі побудови і реалізації публічної влади орієнтованої на людину. Розкрито особливості української моделі організації влади, що виражається через систему економічного та політичного двовладдя.*

**Ключові слова:** публічне управління, стандарти публічного управління, громадянське суспільство, децентралізація, місцеве самоврядування.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Питання необхідності наближення вітчизняного публічного управління до європейських стандартів перебувало у центрі уваги найвищих інститутів влади та громадськості протягом останніх років. У країнах Європейського Союзу врядування (governance) визначається як низка правил, процесів та норм поведінки, що стосуються способу реалізації владних повноважень, особливо щодо питань забезпечення їх відкритості, участі громадськості, підзвітності, ефективності та координованості дій [5].

Європейські стандарти публічного управління це комплекс принципів і вимог до системи управління, які в сукупності створюють засади добровільного їх застосування в діяльності з метою наближення до певної еталонної моделі побудови і реалізації публічної влади орієнтованої на людину.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Питання щодо європейських стандартів публічного управління, а саме формалізованого їх визначення висвітлювалися в працях В.Аверянова, О. Андрійка, В. Бакуменка, В. Вакуленка, Н. Нижник, О. Рудика та інших.

У зазначених працях увага приділялася більше поясненню поняття «європейські стандарти», а

поза увагою лишилися проблеми адаптації вітчизняного публічного управління до європейських вимог.

**Мета статті** – розглянути основні європейські стандарти публічного управління, а також розкрити їх роль в реалізації публічної влади в Україні.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Найдетальніше європейські стандарти публічного управління опрацьовані на регіональному рівні управління.

У Європейській Хартії регіональної демократії визначено значну кількість принципів та вимог щодо організації органів влади на регіональному рівні.

Основоположним аспектом реформ, що реалізуються інституціями Європейського Союзу є більш якісне залучення громадянського суспільства до процесів вироблення правил та політики на рівні ЄС.

Діяльність у цьому напрямі ґрунтується з дотриманням наступних вимог і принципів:

1) відкритість (openess), що передбачає активну комунікацію із громадськістю стосовно завдань і обов'язків різних органів влади та державних установ, а також рішень, які приймаються ними;

2) участь (participation), що передбачає сприйняття громадян як пасивних об'єктів політики й адміністративних рішень, і активних об'єктів,

що мають право брати активну участь у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики – від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління;

3) підзвітність (accountability), що базується на засадах права європейців на «належне управління», і передбачає обов'язок реагування влади на потреби громадян;

4) ефективність (effectiveness) – державна політика, законодавча й регуляторна системи повинні відповідати реальним суспільним потребам, мати чіткі цілі й прийматися із врахуванням оцінки їх очікуваного впливу та попереднього досвіду. Політичні й управлінські рішення мусять прийматися своєчасно й передбачати певну міру гнучкості в їх реалізації з метою врахування місцевих умов або специфічних особливостей сфери управління;

5) злагодженість (coherence), що потребує не лише політичного лідерства, а й більшої послідовності між різноманітними інструментами, механізмами політики та різними стратегіями впливу на одну й ту саму реальність.

Як відомо, публічна влада виступає у двох формах – державної влади та місцевого самоврядування. Система публічної влади існує і функціонує за рахунок податків з населення та підприємств для того, щоб діяти у суспільних інтересах. Проте, за наявних умов переходу України до демократії, механізм дії публічної влади потребує подальшого розвитку та вдосконалення.

Одним із способів оптимізації публічного управління є децентралізація – передача певної частини повноважень органам, які не є підпорядкованими центральній владі, а обираються чи створюються громадою. Процес децентралізації, наприклад, у Франції та Німеччині відбувається і дотепер – час від часу ще робляться деякі вдо-

сконалення і корегування. Традиційно усталений погляд на децентралізацію як на процес, за якого в рамках централізованої держави утворюються самостійні одиниці, що є носіями місцевого самоврядування (громади), потребує вироблення нових підходів до аналізу його змісту.

Децентралізована держава виникла в історичному процесі суперечок і пошуків найкращої моделі державної організації.

Так, наприкінці XVI ст. Жаном Боденом в його праці «Шість книг Співдружності» (1576) була розвинена теорія про те, що суверенна влада повинна бути неподільною, або абсолютною і унітарною, було обґрунтоване єдиновладне володіння і волевиявлення монарха в управлінні державою, і не лише у Франції, але й по всій Європі. Так, саме суверенна монолітна держава тривалий час вважалась найкращою моделлю державного устрою. Також, у період XVII-XVIII ст. провідним мотивом пруської політики було прагнення стати суверенною монолітною державою [14]. Близько 1600 р. опонентом ідей Бодена постав німецький правознавець Йоганн Альтузіус, висунувши теорію федеральної державної організації. Його модель державної розбудови орієнтована на федеративну організацію держави, а не на суверенну монолітну державу. Йоганн Альтузіус зазвичай ідентифікується як батько федералізму, який робив акцент на поділ повноважень в рамках суверенної держави. Основною засадою федералізму Альтузіуса є принцип субсидіарності, в якому говориться, що жодна вища влада не може законно претендувати та відповідати за те, що може зробити громадянин та громада самі.

Після Другої світової війни, виходячи з досвіду історичного розвитку, перевага починає надаватись саме децентралізованій організації держави.

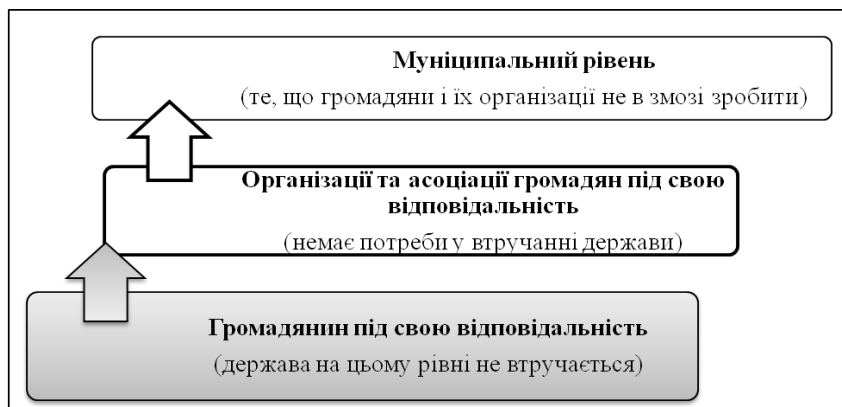


Рис. 1. Організація функцій публічної влади за принципом субсидіарності



Принципи субсидіарності, децентралізації та регіоналізації стають актуальними. Навіть у Франції, родоначальниці теорії абсолютизму, відмовилися від принципів централізації держави. Стає визначним той факт, що централізація не посилює країну, а конкретно на даному етапі розвитку взагалі могла призвести лише до неієздатності уряду.

Дж. Коен та С. Петерсон виділили шість основних підходів до класифікації видів та форм децентралізації (які вони об'єднали в «системи класифікації» і «підходи», прагнучи систематизувати всі поняття) (табл. 1) [7].

Звісно, це не єдина можлива класифікація децентралізації, досліджуючи дане питання, виокремлюють також і інші види. Проте при аналізі різних джерел стає очевидним той факт, що види децентралізації та її форми є взаємопов'язаними та доповнюють один одного, підсилюючи загальну тенденцію.

На сьогоднішній день перехід до децентралізованого управління є характерною ознакою для розвинених країн та тих країн, що розвиваються. Процес цей зумовлений прагненням до підвищення якості надання адміністративних послуг.

Досвід зарубіжних держав, зокрема країн ЄС, вказує на існування декількох підходів організації місцевого самоврядування, які залежать від спів-

відношення зобов'язань покладених на державну владу і самоврядність громад або регіонів. Більш чітко можна виокремити два підходи, а саме: моделі місцевої автономії (передбачає значний ступінь самостійності (автономності) самоврядних територіальних громад щодо адміністрування наданих їм сфер при мінімальному втручанні з боку органів державної влади) та децентралізації. Розглянемо шляхи запровадження даних моделей на прикладах таких країн Євросоюзу, як Іспанія, Італія, Франція та Польська Республіка (табл. 2) [4].

Іспанія складається з 17 автономних територій (5 областей, 12 регіонів), котрі включають в себе 50 провінцій, більше ніж 8 тис. муніципалітетів, 2 міста на території Африки (Мелілья і Сеута). Модель іспанської автономної є прикладом того, як статус самоврядних одиниць мають не лише історично сформовані регіони (пр. Каталонья), але і кожен муніципалітет та провінція. Проте, разом із широкою автономією територій в Іспанії існує контроль за ними з боку держави, в чітко визначених Конституцією рамках [4].

Проаналізувавши відповідні статті Конституції Італії бачимо, що тут також застосовано модель автономії, проте в той же час тут існує адміністративна децентралізація.

Таблиця 1

Класифікація форм децентралізації

| Основа класифікації                      | Особливості класифікації  |
|--|---|
| На основі історичного досвіду            | 4 види: французька, англійська, радянська і традиційна. З урахуванням розвитку досліджень з даної проблематики, на сьогодні ця класифікація вважається занадто спрощеною і аналітично слабкою.  |
| На ієрархічно-функціональній основі      | 2 види: територіальна та функціональна. Проблемою даної класифікації є рудиментарність (недорозвиненість) окреслення чітких позицій розробки і реалізації певних питань (пр., правова основа, бюджетні процедури, тощо). Також, через акцент на просторове уявлення про децентралізацію є наївним, адже наштовхує на хибну думку, що децентралізація полягає лише в передачі певних прав зі столиці в «глиб» і затемнює реальні проблеми децентралізації. |
| На основі досліджень                     | 8 форм децентралізації: передача повноважень; функціональна передача повноважень; організаційна зацікавленість; префектурна деконцентрація; деконцентрація на рівні міністрів; делегування автономним установам; філантропія та маркетинг. Розгляд децентралізації як проекту та пошук програм та шляхів, що забезпечують розвиток депресивних сільських територій.   |
| На адміністративно-функціональній основі | 4 форми децентралізації: урядові системи на місцевому рівні, системи партнерства, подвійні системи, і інтегровані адміністративні системи. Підхід не є настільки аналітичним, щоб встигати за змінами сьогодення, враховуючи зростаючу різноманітність структурних і функціональних конструкцій що притаманні сьогоденню, особливо останнім десятиліттям.   |
| На основі досвіду однієї країни          | Вузьке уявлення децентралізації на основі певної країни.  |
| На основі мети                           | 4 види: політична, просторова, адміністративна та ринкова. Тут же, у рамках адміністративної децентралізації виокремлюється 3 різновиди: децентралізація, деконцентрація та делегування.  |

Аналізуючи досвід децентралізації у Франції стає відомо, що однією з головних умов успішного впровадження реформи був компроміс між політичними лідерами та схвалення громадянами. Як наслідок, реформа призвела до розмежування повноважень між державою і місцевим самоврядуванням, внаслідок чого децентралізовані рівні управління здобули більшу автономію і відповідальність, а послуги населенню стали якіснішими.

Постсоціалістичні країни, для яких характерною була фактична відсутність самоврядування, зазвичай обирають модель децентралізації, як видно на польському прикладі. В Україні також після проголошення постала проблема оптимізації державного управління та організації місцевого самоврядування яка б відповідала принципам демократичної держави. Але, можна сказати, що уже з 1990 року в Україні також частково було розпочато процес децентралізації. Так, прослідковується наступний плин закріплення статусу місцевого самоврядування починаючи з даного періоду:

– 7 грудня 1990 р. – ВРУ РСР (12-е скликання) – прийнято закон УРСР «Про місцеві Ради народних

депутатів Української РСР та місцеве самоврядування», в якому місцеве самоврядування визначається як самоорганізація громадян за територіальним принципом для вирішення безпосередньо або через державні або громадські органи питань місцевого життя, опираючись на інтереси суспільства та за рахунок власної фінансової бази [3];

– 28 червня 1996 р. – Конституцією України закріплюється конституційна модель місцевого самоврядування, як результат тривалого пошуку оптимізованої моделі організації влади. На даному етапі становлення країни на принципах демократичної держави Конституція відіграла важливу роль у спробах побудови децентралізованої системи публічної влади, а саме:

1) закріплено право населення на місцеве самоврядування на найвищому рівні (визнання і гарантія місцевого самоврядування – одна із засад конституційного ладу (ст.17 КУ));

2) чітко визначено на конституційному рівні недержавну природу місцевого самоврядування;

3) Конституція дає змогу частковій децентралізації влади [1].

До труднощів у виявленні чітких меж між місцевим самоврядуванням та державною владою

Таблиця 2

**Організація самоврядування в країнах ЄС**

| Країна              | Підхід до організації самоврядування | Базові засади  |
|---------------------|--------------------------------------|--|
| Іспанія             | місцева автономія                    | Засади місцевого самоврядування Іспанії почали закріплюватись в Конституції починаючи з 1978 р.:<br>Ст. 137 визначає принцип автономії, згідно якого такі територіальні одиниці, як муніципалітети (громади), провінції та автономні території при вирішенні своїх справ володіють автономією;<br>Ст. 150 визначає питання, щодо яких автономні території можуть приймати законодавчі норми та рішення локального рівня, за умови додержання принципів, що встановлені конституційним законом.   |
| Італія              | місцева автономія                    | Базовою засадою організації місцевого самоврядування в Італії є Конституція (поч. 1947 р.):<br>Відповідно до ст. 114 комуни, провінції і муніципалітети становлять адміністративно-територіальний устрій держави і є автономними, мають власний статус, повноваження і функції;<br>Ст. 118 зазначає основу меж компетенції між громадами, провінціями, містами та державою, що будується на принципах субсидіарності, диференціації та пропорційності;   |
| Франція             | децентралізація                      | В період з 1982-1986 рр. прийнято близько 40 законів, що спрямовані на децентралізацію, їх об'єднали у Адміністративний кодекс (т.з. «конституція» місцевого самоврядування).  |
| Польська Республіка | децентралізація                      | Початок здійснення адміністративно-територіальної реформи з 1989 р. Становлення реформ здійснювалось у декілька етапів (Закон «Про територіальне самоврядування», 08.03.1990→Реалізація програми розширення повноважень великих міст, 1994-1996 рр. →Реформа адміністративно-територіального устрою, 1998-1999 рр.)<br>Ст. 16 зазначає, що населення кожної територіальної одиниці становить самоврядну громаду, що діє в межах визначеної компетенції (бере участь у здійсненні публічної влади, виконує належні йому публічні завдання від власного імені і на власну відповідальність). |

викликає наступна особливість української моделі організації влади – фактично діє система так званого економічного та політичного двовладдя: 1) голови обласних державних адміністрацій призначаються з центру; 2) місцеві органи влади – обираються місцевими громадами.

Одним із найефективніших методів розв’язання даної проблеми, та переліку інших проблем, з

якими стикається організація місцевого самоврядування, вважається реформування сталої системи місцевого самоврядування, наслідком якого стане подальша децентралізація.

Звісно, важливим у цьому питанні є використання вже позитивного досвіду інших держав, зокрема країн ЄС які пройшли шлях децентралізації.

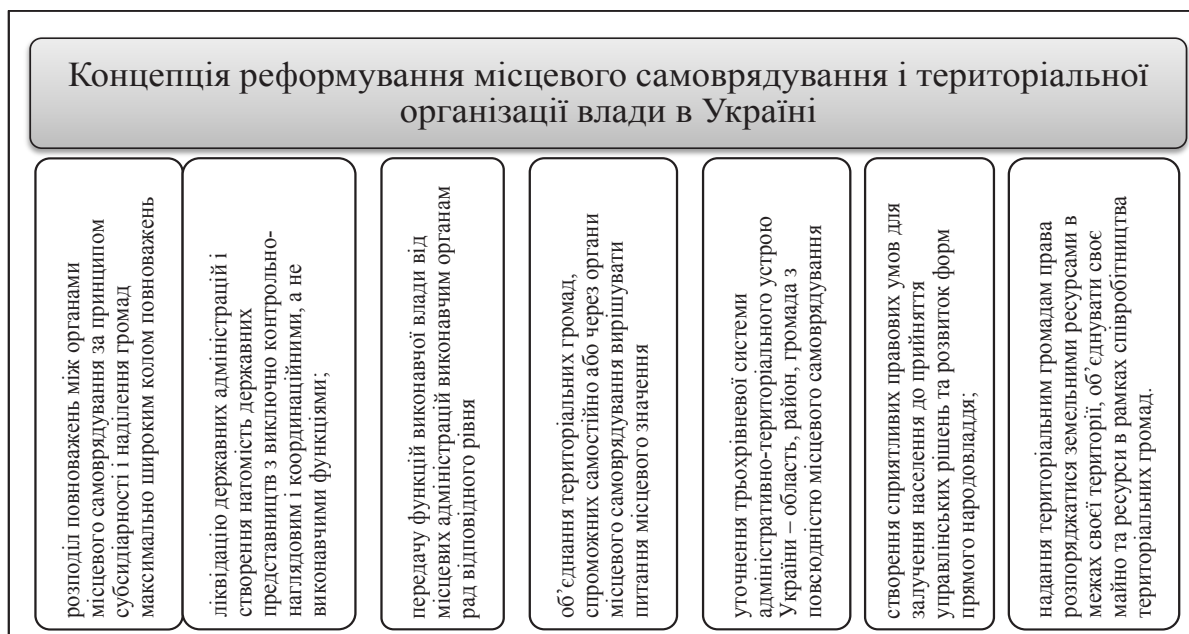


Рис. 2. Основні нововведення Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні

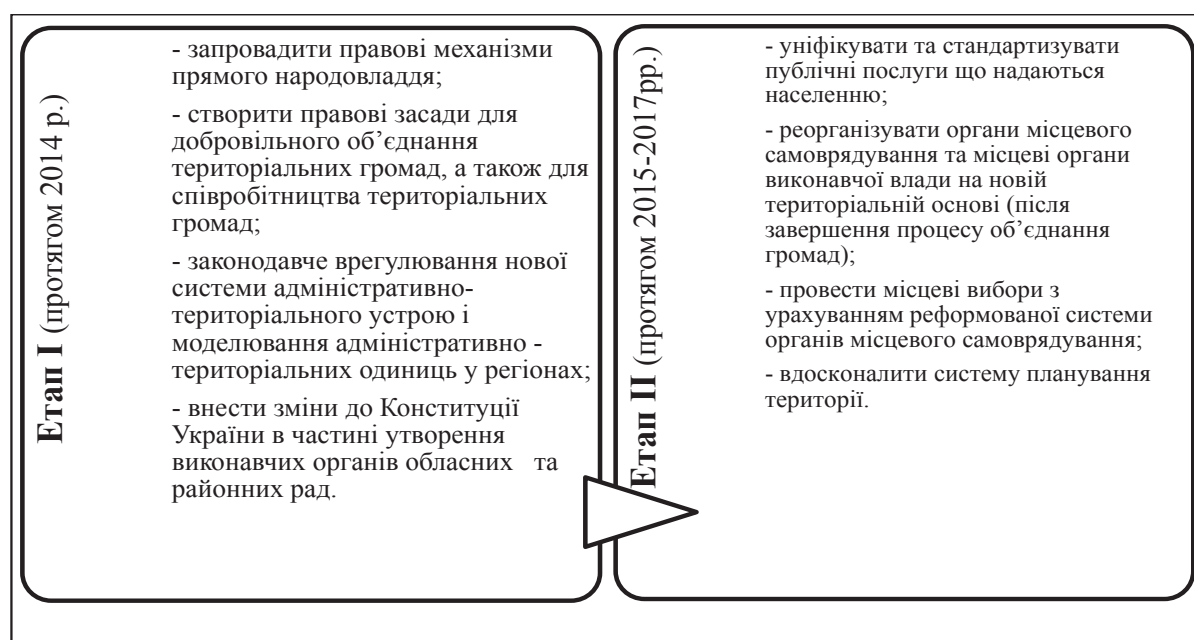


Рис. 3. Етапи реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні

Основним позиційним документом уряду щодо реформи місцевого самоврядування є Концепція реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади в Україні (затверджена 1.04.2014 р.). В ній встановлені основні завдання, принципи та етапи реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади, зокрема, ряд нововведень (рис. 2) [6].

18 червня 2014 року урядом було затверджено План заходів з реалізації Концепції, яку планувалось реалізувати в два етапи (див. рис. 3). Однак реалізація першого (законодавчого) етапу Концепції затягувалась і, як наслідок, більшість з пунктів плану не було виконано. Через це реалізацію об'єктивних заходів перенесли на 2015 р. [6].

Держави, що гарантують місцеве самоврядування, окреслюють його систему, відповідно і

його матеріальну та фінансову основу на рівні Конституції та у відповідних законах.

**Висновки.** На сьогоднішній день одним з першочергових напрямів розвитку держави є забезпечення зростання благополуччя кожного громадянина та усієї громади в цілому. Особливість української моделі організації влади – система економічного та політичного двовладдя: призначення з центру голів обласних державних адміністрацій та обрання місцевими громадами місцевих органів влади. Одним із найефективніших методів розв'язання даної проблеми є реформування сталої системи місцевого самоврядування. Тому важливим для України зараз є використання досвіду країн Європейського Союзу в частині реформування місцевого самоврядування і територіальної організації влади.

#### Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.
2. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.
3. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик та ін. ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О.М., 2012. – 212 с.
4. Європейський досвід державного управління / [О. Оржель, О. Палій, Ю. Полянський та ін.] ; за заг. ред. О. Оболенського, С. Сьоміна, А. Чемериса. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 76 с.
5. 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://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D180\(2014\):n8](http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D180(2014):n8).
6. Cohen J. Administrative Decentralization: Strategies for Developing Countries / J. Cohen, S. Peterson // Kumarian Press (published for and on behalf of the United Nations), Draft Proof for Publication. – 1999. – June. – P. 16–20.

## ПРИБЛИЖЕНИЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УКРАИНЕ К ЕВРОПЕЙСКИМ СТАНДАРТАМ

*В статье рассмотрены проблемы построения украинской модели организации публичного управления и использования опыта стран Европейского Союза в части реформирования территориальной организации власти. Показано, что ряд принципов и требований к организации органов власти создают основы их применения с целью приближения к определенной эталонной модели построения и реализации публичной власти ориентированной на человека. Раскрыты особенности украинской модели организации власти, которая выражается через систему экономического и политического двоевластия.*

**Ключевые слова:** публичное управление, стандарты публичного управления, гражданское общество, децентрализация, местное самоуправление.

## APPROXIMATION OF PUBLIC ADMINISTRATION IN UKRAINE TO EUROPEAN STANDARDS

*The article deals with the problems of constructing a Ukrainian model of public administration organization and using the experience of the European Union countries in terms of reforming the territorial organization of power. It has been shown that a number of principles and requirements for the organization of government create the principles of their application in order to approximate to a certain reference model for the construction and implementation of human-oriented public power: The features of the Ukrainian model of the organization of power are revealed, which is expressed through the system of economic and political dual power.*

**Key words:** public administration, standards of public administration, civil society, decentralization, local self-government.

## ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 351

**Карлова В.В.**

Національна академія державного управління при Президентіві України

### ПІДГОТОВКА МЕНЕДЖЕРІВ СФЕРИ КУЛЬТУРИ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УМОВАХ СТАНОВЛЕННЯ РИНКОВИХ ВІДНОСИН В УКРАЇНІ: НАПРЯМИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ

*У статті розкрито особливості підготовки менеджерів у сфері культури до професійної діяльності в умовах становлення ринкових відносин в Україні, узагальнено зарубіжний досвід підготовки менеджерів у цій сфері, розроблено пропозиції щодо удосконалення підготовки управлінських кадрів у сфері культури в ринкових умовах.*

**Ключові слова:** сфера культури, менеджер, менеджмент культурно-мистецької сфери, менеджер у сфері культури, управління у сфері культури, управлінська діяльність у сфері культури.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Кардинальні зміни в культурній сфері нашої держави, зумовлені демократичними й ринковими перетвореннями, сприяли виникненню різноманітних суб'єктів культурної діяльності – закладів, організацій, установ культури, заснованих як на державній, так і недержавній формах власності, підвищенню активності творчих спілок, національно-культурних товариств, громадських організацій, зацікавлених в оновленні культурно-мистецького життя в Україні.

В умовах суспільної трансформації методи, засоби і форми управління у сфері культури вимагають значного коригування. Відбувається зміщення акцентів з директивного управління на створення умов для саморозвитку культури і культурних потреб, значна увага приділяється партнерству з різними суб'єктами культурної діяльності.

Ринкові відносини, що розвиваються, змушують працівників закладів, установ, організацій культури підніматися до рівня нового економічного мислення, приймати рішення, адекватні сучасній економічній ситуації. Виникла потреба в пошуку нових підходів до формування й реалізації культурної політики, організації і здійснення державного управління у сфері культури.

Нові реалії вимагають підготовки висококваліфікованих менеджерів-управлінців у сфері культури, які добре знають особливості не лише управлінської, а й продюсерської, промоутерської, маркетингової діяльності, у яких розвинені ініціативність, інноваційне і креативне мислення, які впевнено орієнтуються у нових ринкових умовах.

У зв'язку з зазначеним потреба в переосмисленні цілей, змісту, організації, технології професійної підготовки менеджерів-управлінців сфери культури в умовах становлення ринкових відносин є актуальною проблемою, що зумовлює необхідність докорінної зміни професійної парадигми і вимагає розробки та впровадження нових підходів до підготовки фахівців зазначеної сфери.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Проблеми підготовки сучасних фахівців сфери культури і мистецтв привертають увагу як вітчизняних, так і зарубіжних вчених: Н. Бакланова, Ю. Богуцького, Є. Григор'єва, Н. Єфремової, М. Ньюшенкова, І. Петрової, В. Туєва, М. Ярошенко. На особливу увагу заслуговують дослідження таких авторів, як Б. Агранович, О. Антонюк, О. Боїв, Л. Галенської, В. Чижікова, А. Клепікова, С. Мореву, Л. Рудич, І. Сусллова, Г. Тульчинського та ін., в яких розглядаються про-

блеми менеджменту у сфері культури і мистецтва. Окремі питання розвитку професіоналізму фахівців-менеджерів сфери культури і мистецтв як організаторів та управлінців відображені в дослідженнях С. Курганського, Н. Паршикова, Е. Сергєєва, В. Сеткова, В. Солодухіна, Н. Туровець, Г. Ципіна, А. Есаулова.

Водночас аналіз наукових праць свідчить, що недостатньо розробленим аспектом залишається проблема підготовки менеджерів у сфері культури до професійної діяльності в умовах ринкових відносин в нашій державі.

**Метою статті** є розкрити особливості підготовки менеджерів у сфері культури до професійної діяльності в умовах становлення ринкових відносин в Україні та напрями її удосконалення, узагальнити зарубіжний досвід підготовки менеджерів у цій сфері, розробити пропозиції щодо удосконалення підготовки управлінських кадрів у сфері культури в ринкових умовах.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Слід зазначити, що з кінця 1990-х років в культурній сфері України чітко виявилися, з одного боку, риси нових ринкових відносин, з іншого – нової державної культурної політики. Суб'єктами розвитку і замовниками змін все частіше стають великі корпорації, державні структури різних рівнів (орієнтовані на підвищення позабюджетних доходів), суб'єкти арт-ринку і т.ін. Сьогодні специфіка сфери культури полягає в тому, що поряд з державними, комунальними та відомчими закладами й установами культури з'явилася мережа приватних організацій, які надають культурні послуги населенню. Вона включає в себе як некомерційну діяльність, так і комерційну, як місцевого, так і міжнародного масштабу. Наприклад, сучасний музей, поряд з наданням культурно-мистецьких послуг, може займатися підприємницькою діяльністю, зокрема відкривати виробництво сувенірів, власну друкарню, ремонтні майстерні тощо.

Дана ситуація істотно змінює вимоги до професійних компетенцій і навичок менеджерів, які працюють в культурній сфері. Це повинні бути фахівці, які вміють організовувати і планувати діяльність закладів культури, підбирати кадри, знаходити позабюджетні джерела фінансування (спонсорство, благодійність, меценатство), здійснювати ефективну управлінську діяльність в умовах ринку.

Слід зазначити, що нині менеджмент став невід'ємною частиною діяльності соціокультурних установ, які разом з державними, приватними

інститутами і всім суспільством занурилися в ринкові відносини, що висуває абсолютно нові і жорсткі вимоги до діяльності і управління на всіх рівнях – від невеликого провінційного клубу до органів управління у сфері культури загальнонаціонального рівня. Нині державні заклади культури хоча і продовжують фінансуватися з бюджету, проте вони змушені “вписуватися” в ринкові відносини – шукати способи заробити кошти, залучати спонсорів, інвесторів [7, с. 5].

В сучасних умовах спостерігається зростання вимог до менеджерської компетентності управлінців сфери культури. Це обумовлено відходом від суто адміністративно-розподільчої технології управління сферою і використанням економічних методів, господарською самостійністю закладів культури та необхідністю залучення позабюджетних коштів, ідеологічним і політичним плюралізмом, культурними контактами із зарубіжними країнами.

Сьогодні ринкові процеси в сфері культури набувають все більш масштабного характеру і вимагають прийняття своєчасних і ефективних управлінських рішень на рівні кожного закладу і установи культури, а також на рівні держави та органів місцевого самоврядування.

Виходячи з вищенаведеного, соціокультурна діяльність не може успішно розвиватися без професійного, компетентного управління і регулювання, «що вимагає розробки нових підходів до підготовки менеджерів у сфері культури та застосування найбільш ефективних технологій навчання в нових ринкових умовах» [12, с. 121].

У тлумачному словнику з управління зазначається, що менеджер – «це член керівного складу фірм, підприємств, банків, що має виконавчу владу і здійснює доручені йому функції управління» [9, с. 86]. У словнику підприємця стверджується: «менеджер (від англ. manage – управляти) – професійний управляючий, який має спеціальну підготовку і здійснює менеджмент, тобто керівництво підприємством, організацію, який володіє знаннями в широкому діапазоні галузей, що включають економіку, бізнес, соціальну психологію тощо» [8, с. 80].

Менеджер у широкому розумінні – висококваліфікований спеціаліст, який володіє знаннями щодо механізмів самоорганізації суспільства та його осередків, які приводяться в дію людьми, працює за допомогою людей і здобуває результат в інтересах людей. Менеджер – висококваліфікований спеціаліст, який професійно здійснює функцію управління в ринковій системі відносин. Він

повинен володіти здібностями до інновацій, конструктивного мислення, багатой уяви щодо створення оригінальних проєктів, вміння навчати і розвивати підлеглих, а також формувати і створювати нові робочі місця [10, с. 125].

Менеджер – це фахівець, що поєднує в собі управлінські знання, здібності лідера-господарника, фінансового та економічного аналітика, юриста, який володіє підприємницькими навичками, готовністю і вмінням стратегічно мислити, приймати раціональні рішення, оцінювати та управляти ними [9, с. 231].

Менеджер управляє або групою людей, зайнятих вирішенням конкретного завдання (так, зокрема «менеджер проєктів» – це управлінець, зайнятий координацією діяльності робочої групи, що реалізує певний бізнес-проєкт), або ходом того чи іншого процесу. Його основне завдання – не стільки самому створювати продукти та послуги, скільки управляти, координувати діяльність зайнятих у цьому працівників [5, с. 17].

Для того щоб стати успішним менеджером, необхідно: 1) професійно володіти технологіями управління, знати і вміння застосовувати психологічні, соціологічні та економічні механізми, які лежать в основі успішного керівництва; 2) знати специфіку діяльності в тій сфері, якою планується керувати. Таким чином, менеджер у сфері культури для здійснення ефективної управлінської діяльності повинен поруч з добре сформованими управлінськими навичками розуміти специфіку культурної сфери, особливості функціонування окремих її галузей в тих чи інших умовах. Професійне призначення менеджера культурної сфери полягає у здійсненні ним таких функціонально-посадових видів діяльності, як управління відділами культури, культурно-дозвілльєвими закладами культури, державними, приватними та іншими установами соціально-культурного типу. Менеджер у сфері культури бере участь в організації або здійсненні маркетингових досліджень ринку для розуміння значущості тієї чи іншої проблеми, комунікує зі спонсорами, меценатами, споживачами культурно-мистецької продукції і т. п.

Виходячи з вищенаведеного, можна дійти висновку, що менеджерська підготовка управління в галузі культури повинна включати такі обов'язкові компоненти: загальну теоретичну підготовку в галузі сучасної теорії культури, теоретичну підготовку в галузі управління з акцентом на особливості соціального і культурного підприємництва та блок практичних курсів, покликаних озброїти фахівця відповідним набором приклад-

них знань в різноманітних сферах сучасних культурних практик.

Останній блок обов'язково повинен будуватися з опорою на стажування в організаціях культури різного типу, розбір кейсів. Зокрема, канадський фахівець М.Робінсон вважає: щоб бути успішним, ефективним менеджером, потрібно набути досвіду роботи в організаціях різного типу – бюджетних, комерційних і некомерційних. Але головна компетенція успішного менеджера полягає у вмінні працювати в ситуації невизначеності, знаходячи при цьому унікальне управлінське рішення [1, с. 73].

Сьогодні здібності фахівців-менеджерів у сфері культурної діяльності слід розглядати виходячи з тих функцій, які необхідні для побудови сукупності управлінських відносин і способів управлінської діяльності в соціокультурній сфері. Це особливий вид взаємодій і взаємозв'язків між колективами та окремими людьми – суб'єктами соціокультурної діяльності. В умовах ринкових відносин менеджмент соціокультурної діяльності є потужним каталізатором розвитку нових форм власності та вироблення відповідної культурної політики.

Зазначене питання є актуальним і в європейських країнах з потужною ринковою економікою, де ведеться активна діяльність щодо підготовки менеджерів у сфері культури і мистецтва, створення відповідної мережі навчальних закладів, покликаних готувати і підвищувати кваліфікацію зазначених фахівців. У вищих навчальних закладах створюються спеціальні програми і курси для менеджерів-управлінців культури і мистецтва, крім того, нові центри навчання.

Активна участь в цьому питанні належить насамперед Раді Європи, яка починаючи ще з 1970-х рр., визнаючи провідну роль культури у розвитку суспільства, спрямовувала свої зусилля на вдосконалення стратегічної бази управління у сфері культури, проведення наукових досліджень в даній галузі, з'ясування впливу висококваліфікованого персоналу службовців на процес прийняття рішень в культурній політиці.

Публікації Ради Європи та протоколи конференцій європейських міністрів у справах культури, що відбулися в м.Осло (1976 р.) і м.Афіни (1978 р.), свідчать про прагнення вдосконалити процес підготовки менеджерів-управлінців у сфері культури, щоб допомогти їм реалізувати себе в стратегії розвитку культури [3, с. 176].

Конференція міністрів у справах культури у Сінтрі (1987 р.) визнала вирішальне значення підготовки в Європі професіоналів в галузі мисте-

цтва, здатних впоратися з мінливими обов'язками, покладеними на них, і закликала до розробки програм з навчання менеджерів у сфері культури, які працюють на державному, регіональному та місцевому рівнях.

Слід зазначити, що протягом 1980-х рр. проблема підготовки менеджерів у сфері культури, а також менеджменту в культурній індустрії часто підіймалася в різних проектах Ради з культурної співпраці (РКС). Зокрема, реалізація проекту «Культура і регіони» (1987–1991 рр.), надавала великого значення тому факту, що майстерність управлінців у сфері культури часто має вирішальне значення для здійснення культурної діяльності на регіональному чи місцевому рівні, а також наголошувала на необхідності вдосконалення процесу їх навчання в Європі. Тому було вжито заходів щодо підтримки створення експериментальних програм підготовки кадрів в галузі управління культурою, а також задіяні технічні та виховні важелі впливу на посадових осіб, відповідальних за управління в культурній політиці. Заснування Європейського диплому в галузі управління культурою, а також створення в 1988 р. європейської мережі центрів з навчання управлінню в галузі культури стало прямим наслідком тих потреб, які були визначені в проекті «Культура і регіони».

Рада з культурної співпраці підготувала програму дій в межах підготовки менеджерів-управлінців у галузі культури. У програмі зазначено, що «одним з головних пріоритетів є створення європейської програми з навчання менеджерів у галузі культури, і що РКС буде докласти до цього значних зусиль» [2, с. 76]. Серед іншого в програмі стверджувалося, що зв'язок між економікою і культурою стає більш тіснішим. Тому менеджери-управлінці в сфері культури повинні бути більш компетентними в економічних питаннях, не забуваючи однак про особливості та цілі культурної діяльності [2, с. 78].

Проблема одночасного співіснування різних культур в межах одного суспільства – на всіх рівнях культурної діяльності вимагає нового розуміння і вироблення єдиного підходу до взаємодії культур на рівні місцевої, регіональної, державної та міжнародної політики. Розширення сфери культурної діяльності призводить до підвищеного попиту на професіоналізм менеджерів, які відповідають за розвиток культури, що вимагає їх певної професійної майстерності.

Питання навчання управлінню у сфері культури і мистецтва стали предметом особливої уваги Комісії Європейського Співтовариства.

В 1985 р. Домінік Лерой підготував для Комісії загальне дослідження про підготовку арт-менеджерів у країнах Співтовариства. Фінансові ресурси, що виділяються в рамках проекту «Еразм», сприяли обміну студентами на період проходження ними курсів з навчання управлінню у сфері культури і мистецтва в інших країнах. А на проведеній в європейському університеті у Флоренції в 1987 р. конференції «Європа в період перетворень: проблеми культури» особлива увага акцентувалася на ролі керівників регіональних відділів культури у розвитку культури європейських регіонів. Комісія висловила велику зацікавленість у професійній підготовці менеджерів у галузі культури, хоча до цього її основними пріоритетами були підготовка кадрів для телебачення і радіо, перекладачів, а також збереження та передача інформації нащадкам. Було запропоновано створити спеціальний комітет з вивчення питань навчання і провести дворічне інспектування ситуації в даній галузі в країнах-учасницях Співтовариства, в результаті чого була отримана інформація про сильні та слабкі сторони сучасного процесу навчання і підготовки менеджерів у сфері культури.

Влітку 1991 р. Рада Європейського Співтовариства та міністри у справах культури в рамках Ради схвалили резолюцію про підготовку адміністраторів у галузі культури. Серед іншого в резолюції стверджується, що «... тісне взаємовідношення з економічними аспектами розвитку та іншими рівнями, на яких ця проблема повинна бути вирішена і підтримана (регіональному, міжрегіональному, а також державному та міжнародному), викликає необхідність вдосконалення процесу навчання для тих, хто сприяє розвитку культури і мистецтва, ... необхідно звернути особливу увагу на підготовку кадрів» [2, с. 73].

В нашій країні традиційно підготовкою менеджерів у сфері культури займаються гуманітарні вузи та профільні вузи культури і мистецтв. Для того, щоб розглянути особливості підготовки управлінських кадрів для сфери культури, перш за все, потрібно чітко уявляти собі сучасну структуру освіти в ній, складовими якої є:

– державні освітні установи (середньо-спеціальні та вищі навчальні заклади, відділи додаткової освіти та підвищення кваліфікації) – найчастіше в них використовуються програми, які складаються на основі стандартів, що розробляються Міністерством освіти і науки України, а також відповідними навчальними або галузевими центрами;



– приватні навчальні центри – їх програми формуються на основі державних та авторських програм, які націлені на вирішення певних, актуальних цілей і завдань;

– авторські програми, курси з окремих дисциплін або кола дисциплін, добре опрацьованих, методично і багаторазово апробованих. Подібні програми являють собою унікальні, розроблені курси, які від інших відрізняються своїм «особливим» підходом до вивчення проблеми та шляхів її вирішення. Кількість і підбір викладачів на цих програмах часто обмежується самим автором і його учнями-послідовниками, якщо такі є;

– разові програми-семінари, освітні конференції та симпозіуми. Дані освітні форуми можуть допомогти у вирішенні оперативних завдань і проблем, які вимагають швидкого пошуку рішення.

Водночас аналіз практичної соціокультурної діяльності менеджерів сфери культури і мистецтва свідчить про наявність низки суперечностей, які тією чи іншою мірою стримують темп соціокультурних перетворень в нашій державі як на регіональному, місцевому, так і загальнонаціональному рівні, а саме

– невідповідність між рівнем загальної культури, об'ємом і якістю професійних знань, умінь, навичок управлінських кадрів у сфері культури і потребами розвитку соціокультурного комплексу, залученого в ринкові відносини;

– між вузькопрофільною спрямованістю професійної підготовки менеджерів сфери культури і мистецтва та багатоманітністю, багатоаспектністю, творчим характером їх професійних функцій;

– між зростаючою конкуренцією на ринку праці, потребою у фахівцях, які уміють ефективно здійснювати організаційно-управлінську діяльність в умовах сучасних ринкових відносин, і відсутністю у вузах системної підготовки таких фахівців [4, с. 237].

Виходячи з наведеного, сучасний спеціаліст з менеджменту повинен мати фундаментальну підготовку, а також спеціалізацію в певній галузі. У той же час, потрібно мінімізувати наявність розриву між освітнім рівнем фахівця і реальними потребами практики. Це вимагає радикальних змін щодо змісту професійної підготовки фахівців у вищій школі, підвищення якості освіти, оптимального використання нових технологій навчання.

Дослідник О. Долгін вважає, що система підготовки менеджерів у сфері культури і мистецтв для професійної діяльності в умовах ринку повинна будуватися на базі економічної освіти з викорис-

танням гуманітарного знання. «У роботі культурних фірм і проектів є глибока економічна логіка, вона має свою специфіку. Але основа там цілком зрозуміла – вона економічна. І менеджеру, щоб успішно діяти, треба знати насамперед її. Гуманітарна освіта нічого не говорить про джерела фінансування, бухгалтерський облік, структуру контрактів і т. ін., а без знання цих речей ефективно управляти сучасними процесами в культурній сфері неможливо» [6]. Водночас, на його думку, здійснювати підготовку арт-менеджерів на базі економічних вузів також досить важко, оскільки необхідно з'єднати дві в принципі непоєднувані компетенції. Але є кілька економічних тем, не розбираючись в яких, не можна бути управлінцем у сфері культури: захист інтелектуальної власності, структура контрактів між комерцією та мистецтвом, проблеми ціноутворення, проблеми навігації споживача в культурі тощо [6].

Виходячи з вищезазначеного, одним із пріоритетних напрямків у підготовці менеджера у сфері культури має бути поєднання загальнотеоретичних і спеціалізованих навчальних дисциплін. Це передбачає глибоке вивчення історії та теорії вітчизняної і світової культури, різних видів мистецтва (театру, кіно, балету, музики тощо), соціокультурного проектування, інформаційних технологій в культурі, фінансів та бухгалтерського обліку, іноземних мов та багатьох інших дисциплін, які необхідно опанувати для професійної управлінської діяльності в умовах ринку.

Разом з тим менеджмент у сфері культури вимагає у фахівців серйозних знань в галузі економіки, менеджменту, маркетингу, права, реклами і т.д. У перелік спеціальних дисциплін мають входити такі, як: «Інвестиції у мистецтво», «Фандрайзинг», «Продюсування міст», «Соціокультурне проектування», «Фестивальний менеджмент», «Продюсування кіно», «Креативні індустрії», «Net-art і Net-culture як нові інтернет-індустрії», «Галерейний бізнес» тощо.

Крім того, у зв'язку з інформатизацією культурного простору актуальним є розвиток навичок у менеджера-управлінця приймати управлінські рішення з використанням новітніх інформаційних технологій, інформаційної аналітики, Інтернет-ресурсів.

Підготовка менеджерів у сфері культури складатиметься з двох ступенів – бакалавр і магістр. Але навчання має стати безперервним процесом і надалі включати в себе різні курси підвищення кваліфікації, по можливості процес систематичного обміну фахівцями та стажування в установах

зарубіжних країн. Якщо подібна програма буде втілена вжиття, то такі ініціативи дозволять менеджерам сфери культури ознайомитися з різними підходами у вирішенні проблем і запропонувати нові моделі в організації практичної управлінської діяльності в культурній сфері [11].

Важливим напрямом підготовки менеджерів-управлінців до професійної діяльності в умовах становлення ринкових відносин має бути, поряд з економічною підготовкою менеджерів у сфері культури, перепідготовка існуючих кадрів з гуманітарною спеціалізацією. Необхідно ліквідувати економічну неграмотність, тих хто вже давно працює в цій сфері. І першим кроком має стати розробка програм для підготовки викладачів за даним напрямом, які б володіли сучасними знаннями щодо нових управлінських технологій у сфері культури, використовували кейси з різних напрямів підготовки менеджерів, були здатними створювати власні методичні матеріали, розуміти останні тенденції розвитку культури тощо.

Необхідно запровадити систематичне спілкування з закордонними фахівцями, постійний міжкультурний діалог, метою якого є обмін досвідом і досягнення нового, ціннісно-значущого результату управлінської діяльності у сфері культури.

**Висновки.** В умовах становлення ринкових відносин у сфері культури постають завдання формування менеджерів культурної сфери, здатних до прийняття управлінських рішень в нових умовах, здійснення підготовки спеціалістів, здатних реалізувати професійну діяльність, адекватну часу. Діючий державний освітній стандарт вищої професійної освіти в галузі культури і мистецтва не повною мірою відповідає цим вимогам і, роблячи акцент переважно на культуроохоронних, культуротворчих, соціопедагогічних функціях майбутнього фахівця, не приділяє належної уваги його суб'єктній організаційно-управлінській функції, специфічній для менеджера даної галузі.

Запровадження нових підходів до підготовки менеджерів у сфері культури та застосування найбільш ефективних технологій навчання сприятиме формуванню нової когорти фахівців, здатних здійснювати ефективну управлінську діяльність в нових ринкових умовах.

Перспективи подальших досліджень полягають в аналізі шляхів запровадження нових механізмів підготовки менеджерів у сфері культури на засадах, що поєднують державне фінансування із залученням коштів підприємств, приватних осіб, спонсорів та меценатів.

#### Список літератури:

1. Болотников И.М. Менеджмент и маркетинг культуры : [учеб. пособие] / И.М. Болотников. – СПб. : ГУКИ, 2009. – 543 с.
2. Бутенко М.Э. Социально-культурная деятельность за рубежом : [учеб. пособие]. – СПб., 2011. – 240 с.
3. Денисов А.Л. Концепция формирования предпринимательской культуры менеджера социально-культурной сферы : [монография] / А.Л. Денисов, Н.В. Молоткова, М.Л. Ньюшенкова. – Самара : Изд-во СНЦ РАН, 2007. – 154 с.
4. Ефремова Н.В. Педагогические условия подготовки менеджеров сферы культуры и искусства к профессиональной деятельности / Н.В. Ефремова // Вестник Томского государственного университета. – 2007. – Вып. 11(55). – С. 235–240.
5. Моргулец О.Б. Менеджмент у сфері послуг : [навч. посібник] / О.Б. Моргулец. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 384 с.
6. Ньюшенкова М.Л. Подготовка менеджеров социально-культурной сферы / М.Л. Ньюшенкова // Вестник Московского государственного университета культуры и искусств. – 2003. – № 1. – С. 119–128.
7. Сидоровский К.Ю. Основные подходы к формированию организационно-управленческих способностей у менеджеров / К.Ю. Сидоровский // Вестник Московского государственного университета культуры и искусств. – 2011. – № 2(40). – С. 176–179.
8. Ермошенко Н.Н. Словарь предпринимателя / Н.Н. Ермошенко, Н.Н. Скворцов, Н.К. Назимова. – К. : УкрИНТЭИ, 1992. – 143 с.
9. Толковый словарь по управлению / сост. : С.Н. Петров и др. – М. : Аланс, 1994. – 252 с.
10. Тульчинский Г.Л. Менеджмент специальных событий в сфере культуры : [учеб. пособие] / Г.Л. Тульчинский, С.В. Герасимов, Т.Е. Лохина – СПб. : Планета музыки ; Лань, 2010. – 400 с.
11. Українська культура в європейському контексті / [Ю.П. Богуцький, В.П. Андрущенко, Ж.О. Безвершук, Л.М. Новохатко] ; за ред. Ю.П. Богуцького. – К. : Знання, 2007. – 450 с.
12. Чижиков В.В. Теория и практика социокультурного менеджмента : [учеб. пособие] / В.В. Чижиков, В.М. Чижиков. – М. : МГУКИ, 2008. – 608 с.

**ПОДГОТОВКА МЕНЕДЖЕРОВ СФЕРЫ КУЛЬТУРЫ К ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ  
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В УСЛОВИЯХ СТАНОВЛЕНИЯ РЫНОЧНЫХ ОТНОШЕНИЙ  
В УКРАИНЕ: НАПРАВЛЕНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ**

*В статье раскрыты особенности подготовки менеджеров в сфере культуры к профессиональной деятельности в условиях становления рыночных отношений в Украине, обобщен зарубежный опыт подготовки менеджеров в этой сфере, разработаны предложения по совершенствованию подготовки управленческих кадров в сфере культуры в рыночных условиях.*

**Ключевые слова:** сфера культуры, менеджер, менеджмент культурно-художественной сферы, менеджер в сфере культуры, управление в сфере культуры, управленческая деятельность в сфере культуры.

**TRAINING MANAGERS TO THE CULTURAL SPHERE OF PROFESSIONAL ACTIVITY  
IN CONDITIONS OF MARKET RELATIONS IN UKRAINE: TRENDS AND PROSPECTS**

*The article reveals the peculiarities of training of managers in the field of culture to professional activity in the conditions of formation of market relations in Ukraine, generalization of foreign experience of training managers in this area, proposals for improving the training of managerial personnel in the field of culture in market conditions.*

**Key words:** sphere of culture, manager, management of cultural and artistic sphere, manager in the field of culture, management in the field of culture, management activities in the field of culture.

## МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 35:327.7

**Горник В.Г.**

Інститут управління, економіки та природокористування  
Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського

### МЕХАНІЗМИ РОЗПОДІЛУ ПОВНОВАЖЕНЬ МІЖ ОРГАНАМИ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ І МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ: ФІНАНСОВИЙ АСПЕКТ

*Комплексний розвиток регіонів визначається багатьма чинниками, серед яких вагоме місце посідає управлінсько-регулятивний вплив з боку органів державної влади та органів місцевого самоврядування. У статті розглянуто результативність такого впливу, що зумовлюється, насамперед, величиною компетенції, чіткістю структурованості й розмежування повноважень центрального та регіонального рівнів державної виконавчої влади, з одного боку, місцевих органів державного управління та органів місцевого самоврядування – з іншого.*

**Ключові слова:** регіональне управління, делегування повноважень, місцеве самоврядування, субсидіарність, місцевий бюджет, фінансові ресурси, суспільні послуги, міжбюджетні відносини.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями

Світовий досвід регіонального управління довів високу ефективність децентралізованої моделі забезпечення територіального розвитку, за якої максимум повноважень в цій сфері передається органам місцевої влади, що відповідає принципу субсидіарності. При цьому пріоритет надається суб'єктам представницької влади – органам місцевого самоврядування.

В умовах ринкової трансформації економіки держава не може централізовано вирішувати всі, без винятку, проблеми, що виникають на місцевому рівні. Їх реалізація можлива лише у поєднанні зусиль державних органів і органів місцевого самоврядування.

Водночас, розбудова на регіональному, місцевому рівні демократичної, гнучкої і ефективної організації управління можлива за умови чіткого закріплення повноважень між управлінськими органами.

**Мета статті** – визначити та проаналізувати розмежування повноважень держави та місцевого самоврядування щодо надання суспільних

послуг, встановлення сфери спільних повноважень, визначення видатків державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги, розподіляються доходи між державним та місцевими бюджетами тощо.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Однією з вирішальних умов створення високо розвинутої ринкової економіки є формування ефективно функціонуючого суспільного сектора, у тому числі його складової частини – місцевого самоврядування. Існування самостійних органів місцевого самоврядування є необхідним для утвердження засад громадянського суспільства, збереження демократичного ладу, адже саме через них, у першу чергу, відбувається залучення громадян до вирішення суспільних проблем та їх реальний вплив на політику оподаткування та бюджетних видатків.

Ефективне функціонування органів місцевого самоврядування передбачає їх широку автономію по відношенню до своєї компетенції, порядку її здійснення і необхідних для цього коштів. Як зазначається у Європейській хартії місцевого самоврядування, яку ратифікувала і Україна, «органи місцевого самоврядування мають право у

рамках національної економічної політики на свої власні адекватні фінансові ресурси, якими вони можуть вільно розпоряджатися в межах своїх повноважень. Обсяг фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування повинен відповідати функціям, передбаченим конституцією або законом» [3, с. 20].

Принципова відмінність між передачею повноважень та їх делегуванням полягає у тому, що у разі передачі відповідне повноваження вилучається з компетенції органу виконавчої влади і включається до компетенції органу місцевого самоврядування, тоді, як делегування – це надання органам виконавчої влади належного йому за законом права вирішувати те чи інше питання органу місцевого самоврядування за згодою останнього. При цьому делегування повноважень може здійснюватися протягом певного часу або безстроково (на невизначений термін).

Норми Конституції України, які регламентують порядок делегування повноважень від органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування і, навпаки, мають характер дозволу, тобто, закріплюється право одних органів влади делегувати відповідні повноваження іншим органам.

Конституційний порядок регламентації делегування повноважень органам місцевого самоврядування включає кілька обов'язкових елементів:

- фінансування делегованих повноважень державою у повному обсязі за рахунок коштів державного бюджету або шляхом віднесення до місцевого бюджету у встановленому законом порядку окремих загальнодержавних податків;

- передачу державою органам місцевого самоврядування відповідних об'єктів державної власності;

- підконтрольність органів місцевого самоврядування з питань здійснення ними делегованих повноважень органів виконавчої влади.

Однією із складових фінансово-економічного аспекту реформування організації територіального устрою та системи місцевого господарювання є розробка механізму реалізації делегованих законом повноважень виконавчої влади органам місцевого самоврядування шляхом виділення у Державному бюджеті України окремого розділу витратів «Фінансування делегованих повноважень виконавчої влади». Ці кошти повинні надаватися територіальним громадам та їх комунальним об'єднанням у формі субсидій.

Необхідність делегування окремих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування впливає з принципу субсидіар-

ності, передбаченого в статті 4 Європейської хартії місцевого самоврядування. Аналіз відповідних положень Хартії дозволяє розглядати принцип субсидіарності у його юридичному та політичному значеннях.

Так, юридичне визначення субсидіарності характеризує цей принцип, як певну форму розподілу в законодавчих актах повноважень, відповідно до якої найнижчий рівень влади отримує такі повноваження, які наступний за ним територіальний рівень влади не може здійснити більш ефективно. Такий розподіл повноважень дозволяє, з одного боку, максимально наблизити процес прийняття рішення до громадянина, з другого – цей рівень має володіти організаційними, матеріальними та фінансовими ресурсами, що забезпечують обсяг та якість соціальних послуг, що надаються населенню, відповідно до загальнодержавних стандартів.

Розглядаючи місцевий бюджет як економічну категорію, можна дати таке визначення: місцевий бюджет відображає систему економічних відносин, які складаються в суспільстві з приводу утворення децентралізованих фондів грошових коштів, їх розподілу та використання для надання суспільних благ на місцевому (локальному) рівні. Місцеві бюджети є важливою складовою місцевих фінансових ресурсів, активно впливаючи на перебіг економічних процесів і соціальну сферу. Як економічна категорія місцеві бюджети виконують такі основні функції: розподільчу, контрольну, регулюючу та стимулюючу.

Розподільча функція полягає в розподілі через місцеві бюджети суспільних фондів споживання між окремими верствами населення. Об'єктом розподілу та перерозподілу є валовий внутрішній продукт (ВВП), вироблений на відповідній території, або переданий від інших органів управління у вигляді міжбюджетних трансфертів (прямих – дотацій, субвенцій, субсидій та непрямих – закріплених та регулюючих податків). З місцевих бюджетів фінансується розвиток галузей виробничої сфери, передусім, комунального господарства, відбувається перерозподіл фінансових ресурсів між галузями економіки [2, с. 10].

Міжбюджетні відносини є складним явищем і включають у себе правові, економічні та політичні аспекти. Політичний аспект пов'язаний з організацією державної влади в країні, з реалізацією державних та місцевих інтересів, із можливістю органів державної влади ухвалювати законодавство, яке б максимально збалансовувало державні та місцеві інтереси.

Політичне значення принципу субсидіарності полягає у тому, що він виступає своєрідним засобом, який має забезпечити реалізацію повноважень якомога ближче до громадянина – повноваження, які вилучаються у держави, передаються лише тим органам влади, які працюють під контролем обраних представників.

Також зазначається, що держава може делегувати органам місцевого самоврядування окремі повноваження органів виконавчої влади. У такому разі держава має фінансувати здійснення цих повноважень у повному обсязі за рахунок коштів Державного бюджету України або шляхом віднесення до місцевого бюджету окремих загальнодержавних податків [4, с. 278].

Самостійність місцевих бюджетів має забезпечуватися не лише шляхом реалізації права органів влади на самостійний розгляд своїх бюджетів, а перш за все закріпленням за бюджетами кожного рівня розміру доходів, якого було б достатньо для фінансування мінімально необхідних видатків, визначених відповідно до державних соціальних норм і стандартів [1, с. 104].

Застосування принципу субсидіарності має на меті досягнення максимально можливого наближення надання суспільних послуг до їх безпосереднього споживача. Видаткові повноваження мають бути закріплені за різними бюджетами, виходячи з того, що певні види видатків можуть бути виконані найефективніше органами різних рівнів.

Існує тісний зв'язок місцевих фінансів і політики макроекономічної стабілізації. Побудова системи місцевих фінансів має запобігати спробам центрального уряду зменшити фіскальне навантаження на державний бюджет, пересуваючи видаткові зобов'язання на нижчі рівні управління. Такі дії можуть загострити макроекономічну ситуацію і часто ведуть не до скорочення дефіциту державного бюджету, а переведення його в приховану форму, ще більш небезпечну.

У деяких країнах з перехідною економікою фінансування програм із соціального забезпечення є повноваженням субнаціональних органів управління. У цьому випадку їх хронічне недофінансування може мати наслідком зниження загального добробуту та зростання соціального напруження [5, с. 111].

Щодо правового аспекту, то міжбюджетні відносини мають юридично-правовий характер і можуть виникати лише в країнах, де існують суб'єкти публічної влади, відмінні від держави. Такі відносини держави, місцевого самовря-

дування та інших інститутів публічної влади з приводу задоволення суспільних потреб визначаються конституцією та законодавчими актами країни, а також іншими нормативними актами центральної влади. Цими актами розмежовуються повноваження держави та місцевого самоврядування щодо надання суспільних послуг, встановлюються сфери спільних повноважень, визначаються видатки державного та місцевих бюджетів, якими фінансуються суспільні послуги, розподіляються доходи між державним та місцевими бюджетами, встановлюється перелік делегованих повноважень органів виконавчої влади органам місцевого самоврядування, визначається політика держави у сфері фінансового вирівнювання.

Економічний аспект визначається тим, що міжбюджетні відносини є відносинами між органами державної влади та органами місцевого самоврядування з приводу формування та використання фінансових ресурсів. Він визначається економічними функціями держави та органів місцевого самоврядування і включає розподіл видатків між державним бюджетом та місцевими бюджетами, розподіл доходів між рівнями бюджетної системи, розмір трансфертів, що передаються з державного бюджету місцевим бюджетам і навпаки, форми публічного контролю за витратами коштів державного та місцевих бюджетів.

У цілому проблема ефективності організації влади є надзвичайно складною, і різні наукові доктрини пропонують різні шляхи її досягнення. Слід зазначити, що принцип субсидіарності неможливо розглядати ізольовано від інших принципів, які покладено в основу територіальної організації влади, зокрема принципів єдності дій влад різних рівнів, солідарності, єдності застосування тощо.

Однак, якщо делегування повноважень органів державної виконавчої влади органам місцевого самоврядування добре відомо світовій практиці державотворення і не порушує автономію місцевого самоврядування, то перенесення інституту делегування повноважень з вертикального на горизонтальний рівень, зокрема, від районних, обласних рад, як органів місцевого самоврядування, до місцевих державних адміністрацій, яке запровадила Конституція України, є винятком із загального правила, оскільки делегування повноважень, якщо таке право надається якомусь органу, є його правом, а не обов'язком.

Отже, будучи відносно самостійними, органи місцевого самоврядування тісно пов'язані з державними органами. Ця практика є досить поширеною і в інших країнах, завдяки чому відпадає

потреба у створенні паралельних структур управління на місцях, особливо на первинному рівні, що загалом узгоджується з вимогами ефективності та економії управління. Однак, на відміну від попередньої практики делегування державних повноважень на місця дана норма встановлює правило, за яким повноваження органів виконавчої влади надаються не виконавчим органам, а органам місцевого самоврядування, тобто радам, що має певне позитивне значення. Цим створюються більш сприятливі умови для задіяння потенціалу представницьких органів місцевого самоврядування.

При цьому органам місцевого самоврядування може передаватися лише незначна частина повноважень органів виконавчої влади. Принаймні, вони не повинні переважати власні повноваження органів самоврядування, основне соціальне призначення яких полягає у вирішенні питань місцевого значення.

Оцінка правових та організаційних дій по розбудові державності України та реформуванню системи управління свідчить, що в нашій державі формується реальне підґрунтя для становлення ефективної моделі взаємодії у відносинах «органи виконавчої влади – органи місцевого самоврядування» та впровадження елементів місцевого управління, властивих країнам демократії.

Взаємодія органів виконавчої влади з органами місцевого самоврядування є об'єктивним процесом, що ґрунтується на принципі поєднання централізації і децентралізації.

Відзначаючи позитивні зрушення в організації взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, слід зауважити, що залишається ряд не розв'язаних проблем, які є бар'єром в реалізації повноважень, як власних так і делегованих, цими органами.

Делегування повноважень є одним із основних видів здійснення взаємовідносин місцевих державних адміністрацій та органів місцевого самоврядування. Реалізуючи делеговані повноваження, між суб'єктами управління виникають зв'язки кооперації або субординації.

Кооперація (координація) управлінських зусиль для успішного виконання спільних завдань, як вид взаємодії, повинна здійснюватися в тих сферах, які однаково важливі для держави в цілому і для територіальних громад, тобто торкаються їх загальних інтересів. Основним завданням координації є узгодження дій для успішного рішення сумісних завдань. Тут мають бути вирішені комплексні питання економічного,

соціального й культурного розвитку територій. Її основним завданням має бути кооперація управлінських зусиль органів публічної влади одного рівня.

Субординація характеризується тим, що здійснюється між органами, які знаходяться в субординаційних структурних зв'язках, між якими існують управлінські відносини, котрі функціонують «по вертикалі».

Субординаційна взаємодія в делегованій сфері компетенції можлива двох видів – місцевих державних адміністрацій і сільських, селищних, міських рад (їх виконавчих органів) та взаємодія місцевих державних адміністрацій і районних, обласних рад. Зміст відносин складають відносини підзвітності і підконтрольності, які виражаються у відповідних формах контролю.

Однією з причин неефективного виконання делегованих повноважень органами місцевого самоврядування є те, що ряд повноважень, визначених в Законі "Про місцеве самоврядування в Україні" мають розпливчастий, неконкретний характер. Так, успішне розв'язання завдань, які постають перед органами місцевого самоврядування у сфері соціально-економічного розвитку сіл, селищ та міст обумовлює необхідність погодження зусиль усіх розташованих на відповідній території підприємств, установ і організацій незалежно від форм власності.

Реалізація делегованих повноважень вимагає від органів представницької влади також дотримання рівня інноваційності, що полягає у пошуку нових форм управлінської діяльності, творчому неформальному підході до управління економічним і соціальним розвитком сільських поселень з урахуванням ситуаційних параметрів функціонування сільської системи та навколишнього середовища. Сьогодні ж діяльність сільських органів місцевого самоврядування не відповідає критерію інноваційності, є прикладом негнучкої регресивної форми влади заради самої влади. Так, оцінка виконання делегованих повноважень виконавчими комітетами місцевих рад показує, що воно зводиться найчастіше до нормативного закріплення управлінських рішень.

**Висновки.** Законодавча нерозробленість основ делегування місцевими радами повноважень державним адміністраціям на регіональному рівні призводить до невизначеності механізмів відповідальності, впливу та контролю за виконанням зазначених повноважень. Чітко визначити коло питань місцевого значення, відокремити їх від державних складно. Адаже на районному та облас-

ному рівнях існує чимало проблем і місцевого і загальнодержавного значення.

Досі належно не розроблене питання стосовно встановлення чіткої різниці між державними і місцевими справами, оскільки межа тут досить умовна, і кожна держава її проводить з урахуванням своїх політичних, економічних, історичних, культурних та інших традицій. Згідно з головним принципом розмежування таких повноважень, держава не повинна втручатися в питання, які можуть успішно розв'язати органи місцевого самоврядування.

Потребує удосконалення чинна система фінансування делегованих повноважень органів виконавчої влади, яка не відповідає конституційним нормам і є неефективною. Щорічне затвердження загального ресурсу місцевих бюджетів та їх розподіл за відповідними функціями не забезпечує надання громадянам соціальних послуг.

На державному рівні слід розробляти соціальні стандарти надання відповідних видів послуг та обрахувати потребу в коштах для їхнього виконання за кожним місцевим бюджетом. Формульний метод розподілу ресурсів держави, що передаються місцевим бюджетам на виконання гарантованих Конституцією України повноважень, має забезпечувати функціонування бюджетних установ у кожному населеному пункті та надання громадянам життєво важливих послуг.

Поряд з цим неврегульованим залишається питання щодо відповідальності органів місцевого самоврядування за виконання делегованих їм окремих повноважень органів виконавчої влади.

З цією метою на законодавчому рівні необхідно визначити організаційно-правові механізми взаємодії органів виконавчої влади та місцевого самоврядування, а також встановити форми контролю при здійсненні ними делегованих повноважень.

#### Список літератури:

1. Бодров В.Г. Трансформація економічних систем: концепції, моделі, механізми регулювання та управління : [навч. посібник] / В.Г. Бодров. – К. : Вид-во УАДУ, 2002. – 104 с.
2. Гушта О.В. Порядок формування та використання коштів місцевих бюджетів / О.В. Гушта // Фінанси України. – 2005. – № 1. – С. 10.
3. Дроздовська О.С. Теоретичні засади фінансової децентралізації / О.С. Дроздовська // Фінанси України. – 2002. – № 8. – С. 20.
4. Керецман В. Інституційний механізм регіонального розвитку в країнах Європи / В. Керецман, М. Лендсел // Вісник Національної академії державного управління при Президенті України. – 2005. – № 1. – С. 278.
5. Територіальні громади як основа для відповідального та ефективного місцевого самоврядування в Україні: звіт для обговорення / Представництво Світового банку в Україні. – К., 2002. – 111 с.

#### МЕХАНИЗМЫ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ФИНАНСОВЫЙ АСПЕКТ

*Комплексное развитие регионов определяется многими факторами, среди которых важное место занимает управленческо-регулятивное влияние со стороны органов государственной власти и органов местного самоуправления. В статье рассмотрена результативность такого влияния, которое определяется, прежде всего, величиной компетенции, четкостью структурированности и размежевания полномочий центрального и регионального уровней государственной исполнительной власти, с одной стороны, местных органов государственного управления и органов местного самоуправления – с другой.*

**Ключевые слова:** региональное управление, делегирование полномочий, местное самоуправление, субсидиарность, местный бюджет, финансовые ресурсы, общественные услуги, межбюджетные отношения.



**MECHANISMS OF DIVISION OF POWERS BETWEEN  
STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT:  
FINANCIAL ASPECT**

*Complex development of the regions is determined by many factors, among which the administrative and regulatory influence is exercised by the authorities and local self-government bodies. The article examines the effectiveness of such influence, which is determined, first of all, by the size of competence, the clarity of the structuring and division of powers of the central and regional levels of state executive power, on the one hand, local authorities and local self-government bodies on the other.*

**Key words:** regional administration, delegation of powers, local self-government, subsidiarity, local budget, financial resources, public services, intergovernmental relations.

**Кожина А.В.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## ОСНОВНІ ТЕНДЕНЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ СТАЛИМ МІСЦЕВИМ РОЗВИТКОМ В УКРАЇНІ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

*У статті досліджено основні тенденції публічного управління сталим місцевим розвитком в Україні в умовах глобалізації. Виявлено, що глобалізація призводить до посилення ролі громад в економічному розвитку локальних територій та країни. Розглянуто міжнародні стандарти та підходи до здійснення публічного управління сталим місцевим розвитком, що передбачає вибір моделі управління, яка базується на засадах демократичного правління, децентралізації, субсидіарності, солідарності тощо.*

**Ключові слова:** публічне управління, сталий місцевий розвиток, глобалізація, модернізація публічного управління.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. На сучасному етапі в Україні відбувається низка реформ та трансформація процесів управління різними сферами суспільного життя, що також тісно взаємопов'язано з різними світовими тенденціями. Серед сучасних світових трендів актуальними є запровадження нових принципів глобального управління, виробництва і споживання; пошук та застосування ефективних та інноваційних форм щодо збалансованого розвитку різних сфер життєдіяльності суспільства, забезпечення якості життя населення, оптимізації використання ресурсів. В світі посилюються глобалізація та інтеграція, взаємодія і взаємозалежність національних економік, стрімко виникають все нові виклики, на які мають ефективно реагувати, як наднаціональні структури, так і національні уряди та місцеві органи влади.

Чільне місце серед концепцій цивілізаційного розвитку в останні десятиліття посідає концепція сталого розвитку, що обґрунтовує гармонійне збалансоване задоволення сучасних потреб людства і захист інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному довкіллі. В цьому контексті, малодослідженими, зокрема в Україні, залишаються питання забезпечення ефективного управління сталим розвитком на місцевому рівні, особливо зважаючи на різні впливи, в тому числі, такі як глобалізація.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Теоретичні основи публічного управління ста-

лим місцевим розвитком в умовах глобалізації досліджували як зарубіжні, так і українські вчені. Концептуальні засади та проблеми сталого розвитку вивчали Д. Медоуз, А. Лейзеровіч, Р. Кейтс, Т. Перріс, Л. Браун, Г. Гарднер, Ш. Лиле; особливості впливу глобалізації на сталий розвиток досліджували Д. Кортен, К. Флавін, Г. Френ, А. Печчеї, Б. Гаврилишин, О. Горбань, А. Урсул, В. Геєць, Дж. Уофорд, Дж. Форрестер, Р. Шнайдер; особливості сталого розвитку територіальних громад, міст і регіонів розглядался в працях Б. Данилишина, В. Кампо, О. Невелєва, В. Бабасєва, Ю. Куца, В. Мамонової, В. Вакуленка, О. Васильєвої, В. Куйбіди, І. Чикаренко, Ю. Шарова та багатьох інших.

Аналіз зазначених праць свідчить про комплексність та складність проблем, що досліджуються. Міжнародний досвід свідчить про значні можливості та потенціал публічного управління місцевим розвитком на основі гармонізації економічних, соціальних та екологічних факторів, що складають підґрунтя сталого розвитку.

**Мета статті** – виявити та дослідити основні тенденції публічного управління сталим місцевим розвитком в Україні в умовах глобалізації.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Глобалізація представляє собою процес всесвітньої економічної, політичної та культурної інтеграції та уніфікації, що є об'єктивним процесом з системним характером і охоплює всі сфери суспільства з посиленням взаємозалежності. Глобалізація характеризується також посиленням ступеню відкритості національних економік

та їх інтеграцією у світову, високими технологіями, інтенсивним взаємообміном інформацією, людьми, капіталом, товарами, послугами, культурними і духовними цінностями.

Процеси глобалізації призводять до: зміни системи управління макрорегіонами та способів розвитку міст та територій, децентралізації управління, самоорганізації та саморозвитку, переходу від ієрархічних структур до мережових, інтелектуалізації та наукомісткості. Глобалізація світової економіки вводить нові закономірності і змінює рівні відповідальності за місцевий розвиток, а також призводить до посилення ролі громад в економічному розвитку локальних територій та країни [1].

Наряду з позитивними впливами глобалізація несе і шкідливі тенденції щодо цивілізаційного розвитку людства і сьогодні світова спільнота опинилася перед нерозв'язаними глобальними проблемами минулих тисячоліть. Світові кризи виступають каталізаторами глибоких проблем світового економічного розвитку, втім існуючі принципи і механізми їх регулювання невідповідають реальності. Пришвидшуються урбанізаційні процеси, порушуються природні екосистеми, знищуються природні ресурси, що призводить до все більшої екологічно небезпечної ситуації на планеті в цілому та в окремих країнах і населених пунктах зокрема. Принципово невирішеними залишаються економічні й соціальні проблеми, усе більше занепокоєння викликають екологічні проблеми. Це потребує зміни моделі економічного зростання, переформатування світової економіки, запровадження нових принципів глобального управління. Існує потреба переходу від економіки, що вимірюється зростанням виробництва і споживання, до економіки, заснованої на захисті загального надбання, у тому числі благополуччя людства і природи, як про те йдеться в резолюції ООН 65/164 про гармонію з природою [2].

В цьому контексті основним концептом цивілізаційного розвитку останніх десятиліть виступає сталий розвиток суспільства, що здатний забезпечити гармонійне збалансоване задоволення сучасних потреб людства і захист інтересів майбутніх поколінь, включаючи їх потребу в безпечному довкіллі.

Сталий розвиток (англ. *sustainable development*, дослівно означає «розвиток що підтримується») – сучасна найбільш поширена концепція взаємодії суспільства і природи, якою зараз керуються передові країни світу, що передбачає узгодження між економічним та соціальним розвитком суспільства і збереженням довкілля. Концепція сталого розви-

тку передбачає рівновагу економічної, соціальної і природної сфер, без домінування жодної з них.

Сам термін «*sustainable development*» має значну кількість інтерпретацій українською мовою: «сталий», «стійкий», «постійний», «усталений», «збалансований», «зрівноважений» розвиток. Найбільш вживаними є терміни «сталий» та «збалансований» розвиток.

Сталий розвиток є багаторівневим поняттям, на сьогодні існує понад 70 його визначень. Історія становлення концепції сталого розвитку бере початок від наукових праць В.І. Вернадського про ноосферу на початку 20-го ст., Декларації першої конференції ООН з навколишнього середовища у Стокгольмі у 1972 р., що визначила зв'язок економічного і соціального розвитку з проблемами навколишнього середовища, наукових доповідей Римського клубу у 1972 р., з обґрунтуванням переходу цивілізації до стану «глобальної динамічної рівноваги» тощо.

Формулювання самого концепту «сталий розвиток» (СР, *sustainable development*) пов'язано зі звітом «Наше спільне майбутнє», підготовленим для ООН і опублікованим у 1987 р. Міжнародною комісією з навколишнього середовища і розвитку, що було озвучено прем'єр-міністром Норвегії Гру Харлем Брундланд.

Офіційно термін «сталий розвиток» був прийнятий на Всесвітній конференції ООН з навколишнього середовища і розвитку у Ріо-де-Жанейро у 1992 році, чому передувала значна багаторічна наукова, аналітична та політична робота науковців, експертів, політиків, громадських діячів різних країн.

Сталий розвиток – це «такий розвиток, за якого задоволення потреб теперішніх поколінь не має ставити під загрозу можливості майбутніх поколінь задовольняти свої потреби, ... це економічна стабільність у гармонії із соціальним благополуччям та екологічною безпекою» [3, с.11].

На сьогодні концепція сталого розвитку передбачає досягнення рівноваги між економічним, соціальним та екологічним станом та досягнення оптимального варіанта розвитку країн. Вважається, що існують країни з високим рівнем сталого розвитку, наприклад, такі як США, Японія, країни Європейського Союзу, країни, які тільки стають на цей шлях, та такі країни, які ще не цікавляться цим підходом щодо суспільно-цивілізаційного розвитку. І вважається, що концепція сталого розвитку є альтернативою парадигмі економічного зростання за екстенсивною моделлю з ігноруванням екологічних ризиків.

Відповідно до національного законодавства, сталий розвиток населених пунктів – це соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток міських і сільських поселень, спрямований на створення їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інтелектуальних тощо), технологічного переоснащення і реструктуризації підприємств, удосконалення соціальної, виробничої, транспортної, комунікаційно-інформаційної, інженерної, екологічної інфраструктури, поліпшення умов проживання, відпочинку та оздоровлення, збереження та збагачення біологічного різноманіття та культурної спадщини [4].

Забезпечення сталого розвитку є надзвичайно складним завданням та вимагає системного підходу. Важливим елементом системи забезпечення сталого розвитку є управління, передусім, публічне управління, на яке покладається формування певних принципів, стратегій, цілей, завдань та прийняття конкретних рішень щодо їх реалізації.

Публічне управління представляє собою щонайкраще використання ресурсів для реалізації пріоритетних цілей державної політики та визначається як цілеспрямований вплив на соціальні процеси, що охоплює дії органів влади і неурядових акторів, таких як громадянське суспільство, вчені, дослідники та приватні організації [5].

Публічне управління від державного відрізняється тим, що воно здійснюється в межах панування верховенства права, завдяки законодавчо врегульованому і практично діючому механізму контролю суспільства над усіма органами державної влади та місцевого самоврядування [6].

В умовах глобалізації гармонізоване публічне управління на всіх територіальних рівнях є необхідною умовою досягнення цілей і завдань сталого розвитку. Для ефективної реалізації політики сталого (збалансованого) розвитку необхідна інституційна спроможність органів влади різних рівнів приймати відповідальні рішення, формувати реальні цілі, застосовувати адекватні індикатори, що свідчать про їх досягнення, впроваджувати прийнятні управлінські моделі, створювати умови для сталого розвитку [5].

Реалізація принципів сталого розвитку в умовах глобалізації відбувається наряду з інтеграцією національних економік, що призводить до більшої значимості локальних спільнот.

Глобалізація економіки та ріст інтернаціоналізації буття змінили ролі основних учасників

ринку, перерозподілили відповідальності держави, регіонів та громад за економічний розвиток на місцях. Забезпечення позитивного тренду місцевого розвитку стає дедалі більш технологічним і складним, а роль держави як головного гравця в місцевій економіці зменшилась. Суб'єктами міжнародних економічних відносин найчастіше виступають окремі підприємства, регіони та територіальні громади. Ті органи місцевої влади, які прагнуть поліпшити добробут своїх громад, сьогодні чітко розуміють, що задля досягнення успіху їх зусилля повинні бути більш продуманими, стратегічними, планованими, амбітними та інноваційними [1].

Такі тенденції можна проілюструвати цитатою з круглого столу із сталих поселень (місто Олімпі, Сіетл, США): «Територія є несталою, якщо її жителі використовують ресурси швидше, ніж вони можуть відновлюватися, якщо на території продукується більше відходів, ніж та їх кількість, яка може бути перероблена натуральним шляхом або використана для інших потреб» [3, с. 18].

Тому, сьогодні основний акцент щодо впровадження ідей і концепту сталого (збалансованого) розвитку переноситься на локальний (місцевий) рівень, в територіальні громади і мова має вестися про сталий місцевий розвиток.

Місцевий розвиток розуміється передусім як розвиток територіальних громад і представляє собою процес певних змін в територіальній громаді, що призводить до покращення якості життя на основі партнерства інтересів громади, бізнесу та органів місцевого самоврядування для підвищення добробуту жителів.

Планування сталого розвитку у громаді передбачає насамперед планування місцевого економічного розвитку на основі соціального благополуччя, рівного доступу всіх жителів до публічних послуг, охорони здоров'я, чистоти довкілля, екологічної безпеки та захищеності [1].

Сталий розвиток – це економічно, соціально і екологічно збалансований розвиток певних територій і розташованих на них міських і сільських поселень (населених пунктів), спрямований на узгоджене формування та функціонування їхньої економічної, соціальної і екологічної складових на основі раціонального використання всіх видів ресурсів (природних, трудових, виробничих, науково-технічних, інформаційних тощо) [1].

Рекомендації щодо впровадження засад сталого місцевого розвитку в країнах світу для органів місцевої влади зазначено в Світовій програмі дій

«Порядок денний на XXI століття – Agenda 21», що була ухвалена на зустрічі «Планета Земля» в Ріо-де-Жанейро в 1992 році: «Місцева влада, оскільки вона знаходиться ближче до народу, бере на себе відповідальність за освіту людей та їх заохочення до реалізації сталого розвитку»; «...Кожна місцева влада має встановити діалог з населенням, місцевими організаціями та приватними фірмами, розробити та впроваджувати Місцевий план дій на XXI століття. Здійснюючи постійні консультації та досягаючи консенсусу, місцева влада заохочує до співпраці та обміну інформацією громадян, місцеву громаду, комерційний і промисловий сектори, і вони разом впроваджують оптимальну політику розвитку території» [3, с. 16].

Ольборзька Хартія міст Європи, схвалена в Данії в 1994 році робить акцент на тому, що оскільки міста та регіони відрізняються один від одного, вони повинні знайти «...свій власний шлях до сталого розвитку, використовуючи переваги та потенціал як основу для місцевих планів». Сталість – «це не тільки бачення і не застиглий стан, а творчий локальний процес, спрямований на пошук рівноваги, що поширюється на всі сфери прийняття рішень на місцевому рівні. .... Цей процес забезпечує міській владі безперервний зворотний зв'язок, показуючи, які види діяльності ведуть до збалансованості міського розвитку і які, навпаки, перешкоджають цьому» [7].

На сталості розвитку на місцевому рівні наголошується також у «Концепції щодо інновацій та доброго врядування на місцевому рівні», розробленою Радою Європи у 2007 році.

Поняття «добре (доброчесне) міське врядування» від англійського «Good Urban Governance» вперше було задекларовано у червні 1996 р. у Стамбулі на II Конференції ХАБІПТ, що означає суму безпосередніх взаємовідносин громадян, публічного та приватного секторів, планування та управління спільними справами міста. Доброчесне міське врядування – це «визначення загальної стратегії розвитку територіальної громади, його цілей на найближчий період; встановлення пріоритетів та вироблення моделі та механізмів координації місцевої політики, визначення структур – основних стейкхолдерів (зацікавлених сторін) і партнерів; вироблення політичного консенсусу; досягнення суспільної згоди» [8, с.209].

Добре врядування представляє собою концепцію, яка ґрунтується на принципах, правилах та практиках, вироблених по всьому світові. Відповідно до Концепції сучасне ефективне демократичне управління на місцевому рівні харак-

теризується наступними 12-ми принципами: 1) чесне проведення виборів, репрезентативність та участь; 2) відповідність вимогам та очікуванням громадян; 3) ефективність та результативність; 4) відкритість та прозорість; 5) верховенство права; 6) етична поведінка; 7) компетентність та потенціал; 8) інноваційність та відкритість до змін; 9) сталий розвиток та тривалі результати; 10) раціональне управління фінансами; 11) права людини, культурна багатогранність та соціальна взаємодія; 12) відповідальність/ підзвітність [8, с. 94].

Застосування принципів сучасного ефективного демократичного управління на місцевому рівні має сприяти вирішенню питань місцевого значення, під якими розуміються питання безпосереднього життєзабезпечення територіальної громади (ефективне функціонування житлово-комунального господарства, соціальної сфери, надання якісних послуг населенню тощо) та покращенню діяльності органів місцевого самоврядування, що спрямована на задоволення суспільних потреб мешканців і, у першу чергу, пов'язаних з отриманням життєво необхідних послуг.

Забезпечення сталого розвитку міст – один з базових принципів регіональної політики країн ЄС і є пріоритетною метою Програми дій Союзу з охорони навколишнього середовища до 2020 року «Жити добре, в межах можливостей нашої планети». Водночас, за показниками сталого розвитку, Україна значно відстає від європейських країн.

Україна підписала документи Конференції ООН з довкілля та розвитку (Ріо-де-Жанейро, 1992 р.), Всесвітнього саміту зі сталого розвитку (Йоганнесбург, 2002 р.), документи Конференції ООН зі збалансованого розвитку (Ріо-де-Жанейро, 2012 р.). Україна схвалила Програму дій з подальшого впровадження Порядку денного на XXI століття, прийняту на 19-й сесії Генеральної Асамблеї ООН (1997р.), Декларацію Тисячоліття ООН (Цілі Розвитку Тисячоліття), ухвалену Генеральною Асамблеєю ООН (2000 р.) та приєдналася до Саміту ООН з Порядку денного в галузі розвитку на період після 2015 року, на якому було надано загальне бачення нових орієнтирів розвитку до 2030 року та визначено 17 Цілей сталого розвитку та 169 завдань, що відбувся в рамках 70-ї сесії Генеральної Асамблеї ООН (2015 р.). Уряд України 15 вересня 2017 року представив Національну доповідь «Цілі сталого розвитку: Україна», яка визначає адаптовані для України цілі сталого розвитку (17 цілей та 86 завдань).

Така послідовна діяльність України щодо ратифікації важливих міжнародних документів свід-

чіть про те, щодля Україна є важливою концепція сталогорозвитку, як ключова парадигма розвитку людства на сучасному етапі.

В Україні на державному рівні одним із перших кроків на шляху до впровадження принципів сталого розвитку стало схвалення Концепції сталого розвитку населених пунктів (1999 р.), зобов'язання щодо забезпечення сталого розвитку населених пунктів при здійсненні планування і забудови територій включає Закон України «Про основи містобудування» (2001 р.) та Державна стратегія регіонального розвитку на період до 2020 року (2014 р.).

Основні постулати вищеназваних документів покладено в основу Стратегії сталого розвитку «Україна – 2020», схваленою Указом Президента України від 12.01.2015 р. № 5/2015. 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» [9].

В Україні здійснюється низка реформ та триває процес розбудови державності на основі створення демократичної системи правління, перехід від концепції державного управління до концепції публічного управління. Практика свідчить, що демократизація процесів управління формується на широкому спектрі суспільного самоуправління, що доповнює публічне адміністрування, коли будь-який суб'єкт управління не може охопити все розмаїття суспільних явищ і об'єктивно оптимальним варіантом стає поєднання управління із саморегуляцією, самоорганізацією і самодіяльністю суспільства [6].

Ідеясоціальної самоорганізації, як головний механізм реформування публічного управління, базується на поширенні практик демократичної участі населення та застосуванні інструментів місцевої демократії на принципах децентралізації, субсидіарності, солідарності. Закладені в Україні підвалини для здійснення процесів децентралізації та розширення повноважень місцевої влади на принципах субсидіарності, деконцентрації влади

та ресурсів повинні дозволити сформуванню основи для подальшого розвитку матеріально-фінансової, організаційної, правової автономії місцевого самоврядування та розвитку практик місцевої демократії, що є підґрунтям сталого місцевого розвитку.

**Висновки.** Підсумовуючи, слід зазначити, що сталий місцевий розвиток носить системний характер і складається з цілісної системи принципів діяльності, що передбачає соціально, економічно і екологічно збалансований розвиток територіальних громад та поселень, спрямований на формування їх економічного потенціалу, повноцінного життєвого середовища для сучасного та наступних поколінь на основі раціонального використання ресурсів.

Сталий місцевий розвиток передбачає вибір моделі управління, яка є відповідною до конкретних умов функціонування і розвитку територіальних громад. Це передбачає систему цілей сталого місцевого розвитку, сформованих відповідно до місцевих умов та на основі міжнародних стандартів. Серед пріоритетних засад публічного управління сталим місцевим розвитком слід виділити децентралізацію, субсидіарність, довіру, солідарність, рівність поколінь, безпечне навколишнє середовище.

Публічне управління сталим місцевим розвитком в умовах глобалізації потребує забезпечення раціонального природокористування, соціальної справедливості, економічного розвитку, а також посилення взаємодії між органами публічної влади, бізнесом, організаціями громадянського суспільства та населенням на принципах демократичного управління. Це має привезти до якісних змін в поселеннях та територіальних громадах, зокрема до розвитку людського потенціалу, задоволення людських потреб, покращення якості життя населення, досягнення фінансової стійкості, що базуватиметься на принципах соціального, економічного та екологічного відтворення ресурсного потенціалу.

Порушені в статті питання та тенденції розвитку можуть бути детальніше вивчені в ході подальших наукових розвідок, зокрема в частині вивчення показників вимірюваності сталого місцевого розвитку та ефективності публічного управління сталим місцевим розвитком.

#### Список літератури:

1. Планування розвитку територіальних громад : [навч. посібник для посадових осіб місц. самовряд.] / Г. Васильченко, І. Парасюк, Н. Єременко. – К. : ТОВ «Підприємство «ВІ ЕН ЕЙ», 2015. – 256 с.

2. UN Resolution 65/164 on Harmony with Nature (A/RES/65/164), 20 December 2010 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/522/38/PDF/N1052238.pdf?OpenElement>.
3. Сталый розвиток суспільства: роль освіти. Путівник / [В. Підліснюк, І. Рудик, В. Кириленко, І. Вишенська, О. Маслюківська] ; за ред. В. Підліснюк. – К. : СПД «Ковальчук», 2005. – 88 с.
4. Про Концепцію сталого розвитку населених пунктів : Постанова Верховної Ради України від 24 грудня 1999 р. № 1359-XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1359-14>.
5. Гречко Т. Публічне управління в забезпеченні сталого (збалансованого) розвитку : [навч. посібник] / Т. Гречко, С. Лісовський, С. Романюк, Л. Руденко. – Херсон : Грінь Д.С., 2015. – 264 с.
6. Оболенський О. Опорний конспект лекцій з навчальної дисципліни «Публічне управління» : [наукова розробка] / О. Оболенський, С. Борисевич, С. Коник. – К. : НАДУ, 2011. – 56 с.
7. Ольборзька хартія «Міста Європи на шляху до сталого розвитку» (The “Aalborg Charter”, 1994) [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.sustainablecities.eu/the-aalborg-charter/>.
8. Проблеми формування добрососудного, належного місцевого врядування : [зб. матер. та докум.] / за ред. М. Пухтинського. – К. : Атіка, 2008. – 600 с.
9. Про Стратегію сталого розвитку «Україна – 2020» : Указ Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.

## ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ УСТОЙЧИВЫМ МЕСТНЫМ РАЗВИТИЕМ В УКРАИНЕ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

*В статье исследованы основные тенденции публичного управления устойчивым местным развитием в Украине в условиях глобализации. Выявлено, что глобализация приводит к усилению роли общин в экономическом развитии локальных территорий и страны. Рассмотрены международные стандарты и подходы к осуществлению публичного управления устойчивым местным развитием, что предполагает выбор модели управления, основанной на принципах демократического правления, децентрализации, субсидиарности, солидарности и т. п.*

**Ключевые слова:** публичное управление, устойчивое местное развитие, глобализация, модернизация публичного управления.

## MAJOR TRENDS OF PUBLIC MANAGEMENT OF SUSTAINABLE LOCAL DEVELOPMENT IN UKRAINE IN GLOBALIZATION CONDITIONS

*In this article explored the main trends of public management of sustainable local development in Ukraine in the globalization context. It is revealed that globalization leads to the strengthening of the communities role in the economic development of local territories and the country. Considered international standards and approaches to the implementation of public management of sustainable local development, which implies a choice of model of governance based on the principles of democratic governance, decentralization, subsidiarity, solidarity, and so on. N.*

**Key words:** public management, sustainable local development, globalization, public management modernization.

## БЕНЧМАРКІНГ ЯК МЕХАНІЗМ ПОРІВНЯЛЬНОГО АНАЛІЗУ ТА ЗАПОРУКА МАЙБУТНЬОГО РЕГІОНІВ

*У статті досліджується бенчмаркінг як категорія. Він застосовується для проведення аналізу ефективності окремих функцій і процесів управління територією, дає можливість більш точно визначити причини неефективності управління чи відставання в розвитку та надати рекомендації щодо вирішення виявлених проблем.*

**Ключові слова:** бенчмаркінг у публічному управлінні, інноваційні знання, кращий досвід, здійснення реформ, оцінка альтернатив.

**Вступ.** У пошуках шляхів оптимізації державного ладу та політичної системи українського суспільства науковці та практики все більше звертаються до проблематики місцевого самоврядування як ключової ланки територіальної організації влади. Особливо в часи зuboжіння нашої економіки та політичної кризи наша держава потребує нововведень у цих напрямках.

Зростання ризиків і виникнення кризових ситуацій в сучасній Україні передбачає застосування особливих технологій під час формування та здійснення реформ. На практиці це означає, що держава повинна не лише адекватно реагувати на кризові явища, а й здійснювати постійну підготовку до таких дій, тобто розробляти антикризову стратегію.

Саме зі сфери економічної діяльності термін «бенчмаркінг» потрапив до управлінської науки, де його почали використовувати як метафору того еталону, до якого треба прагнути. Бенчмаркінг став розглядатися як частина загального процесу ухвалення рішень з чіткою націленістю на вдосконалення організації. Це систематичний процес, спрямований на оцінку альтернатив, реалізацію стратегій і вдосконалення характеристик діяльності на основі вивчення успішних стратегій зовнішніх організацій-партнерів.

Бенчмаркінг як процес пошуку, поширення та використання нових інноваційних знань та кращого досвіду дає можливість досягти стратегічних та операційних цілей у будь-якій сфері. Важливо враховувати успішний досвід розвитку інших територій та мати інструменти для порівняння різних аспектів. Дієвим засобом у цій ситуації видається бенчмаркінг. Упродовж останніх років

бенчмаркінг застосовують в управлінні розвитком країн, регіонів, міст, а також використовують як методологію оцінювання їх поточного стану для визначення перспектив реалізації заходів в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах. Зокрема, до бенчмаркінгу вдаються під час розроблення стратегічних планів та для здійснення моніторингу їх реалізації.

Бенчмаркінг впливає на рівень відкритості та на підвищення ефективності управління територією: надає органам влади інформацію про відставання, з'ясовує рівень розвитку території в порівнянні з тими юрисдикціями, які досягли кращих показників, сприяє швидкому впровадженню нових підходів за менших ризиків. При цьому зменшуються витрати на процеси вдосконалення, вивчається й оцінюється кращий досвід управління іншими територіями з метою використання здобутих знань у діяльності органів влади.

Типологія бенчмаркінгу не є однозначно визначеною навіть у бізнес-секторі, у якому застосування бенчмаркінгу вже має досить тривалу історію. Для сфери публічного управління, де бенчмаркінг використовується відносно недавно, можна навести лише окремі підходи до його типології, які пропонуються переважно в публікаціях іноземних дослідників.

Зараз бенчмаркінг дає можливість забезпечувати конкурентоспроможність не тільки певної території, а й окремої галузі та економіки загалом. Сфера застосування бенчмаркінгу не обмежена: державний та приватний сектори економіки, комерційна та некомерційна сфери, виробнича та невиробнича діяльність. Завдяки бенчмаркінгу постійно з'являються нові підходи та методи



роботи, види послуг та інноваційні ідеї, саме тому доцільно вивчати теоретичні та практичні аспекти бенчмаркінгу.

У соціально-політичному контексті бенчмаркінг застосовується на трьох рівнях: на рівні організації він використовується для покращення внутрішнього середовища і є здебільшого внутрішнім контролем; на секторальному (галузевому) рівні увага приділяється проблемам конкуренції, які організація зазнає в його рамках, і залученню в роботу партнерів з інших секторів (галузей); на рівні співтовариства метою бенчмаркінгу є покращення зовнішнього середовища, у якому працюють організації [1].

Реалізація політики координації передбачає широку участь зацікавлених осіб у прийнятті політичних рішень, координацію різних рівнів управління, використання інформації, індикаторів і бенчмаркінгу, розвиток ініціативи «знизу вгору», визнання необхідності диверсифікації в підходах, брак системи покарань і добровільність участі.

**Аналіз досліджень і публікацій.** На Заході бенчмаркінг набув популярності з початку 1970-х років у роботах економістів (Г. Ватсон, С. Велч, Н. Гріг, Ч. Джейн, М. Заїрі, Г. Зібберт, Дж. Кастонквей, Р. Кемп, Ш. Кепф, С. Кодлінг, С. Кук, М. Курс, М. Козак, Р. Манн, Дж. Мейлхорн, С. Рейборн, Дж. Сол, Т. Степенхерст, а згодом був поширений на сферу державного управління (П. Джексон, Г. Джонсон, Н. Еберкромбі, Г. Карпентер, П. Кілі, Б. Хевкінс, Д. Хейнер, К. Шульс та ін.). Серед вітчизняних авторів проблему бенчмаркінгу досліджували І.А. Аренов, А.М. Ашуєв, Є.Г. Багієв, В.В. Градобоев, І.П. Данилов, І.А. Жукович, О.В. Коваленко, С.В. Ковальчук, О.В. Кравченко, Н.Г. Мехеда, О.Я. Ціпан та ін.

Бенчмаркінг проводиться, зокрема, для аналізу ефективності окремих функцій і процесів управління територією. Це дає можливість більш точно визначити причини неефективності управління чи відставання в розвитку і надати рекомендації щодо вирішення виявлених проблем.

Це метод, який сприяє здобуттю конкурентних переваг і підвищенню конкурентоспроможності території шляхом пошуку, вивчення та адаптації до її умов найкращих методів провадження управлінських процесів незалежно від сфери їх застосування. Саме бенчмаркінг є філософією та інструментом проведення досліджень із метою виявлення причин конкурентної переваги, зростання конкурентоспроможності та формування ефективних стратегій управління розвитком територій.

Завдяки бенчмаркінгу відносно швидко і з меншими витратами вдосконалюються управлінські процеси. Бенчмаркінг дає можливість зрозуміти чи вивчити принципи роботи органів влади з метою досягнення рівноцінних чи навіть вищих результатів. Уважно вивчаючи досягнення та прорахунки в розвитку інших територій, можна розробити індивідуальну модель розвитку, яка буде максимально ефективною та сприятиме досягненню поставленої мети.

**Постановка завдання. Метою статті** є дослідження бенчмаркінгу як новітньої технології для застосування в публічному управлінні, а саме порівняльний аналіз діяльності органів влади, стратегічного територіального планування та його адаптації до умов соціально-економічного життя в Україні.

Результати дослідження. Деякі управлінські нововведення впроваджуються за індивідуальною методикою. Зокрема, останнім часом стає популярною методика запозичення передового досвіду (бенчмаркінг). Бенчмаркінг – це нове (і модне) слово в управлінських колах. В Україні до цього поняття ставляться ще насторожено, побоюючись, що поняттям «бенчмаркінг» прикривається промислова розвідка. Насправді різниця між двома цими методами принципова. Бенчмаркінг – метод вивчення чужого досвіду, який не становить таємниці.

Бенчмаркінг – безупинний систематичний пошук і впровадження найкращих практик, що приведуть шукача до досконалішої форми, дієвий інструмент для визначення становища порівняно з іншими [1].

Бенчмаркінг пов'язаний з постановкою цілей та є одним із компонентів процесу планування. Деякі дослідники поєднують його із циклом Демінга, що містить чотири елементи: плануї, здійснюй, перевіряй, дій. Окремі моделі бенчмаркінгу містять до 30 кроків, які необхідно пройти для досягнення кінцевого результату.

У центрі уваги бенчмаркінгу – запитання: чому інші працюють успішніше, ніж ми? Основний зміст і мета бенчмаркінгу полягають в ідентифікації відмінностей з порівнюваним аналогом (еталоном), визначенні причин цих відмінностей та виявленні можливостей щодо вдосконалення об'єктів бенчмаркінгу.

Бенчмаркінг може здатися схожим на конкурентну розвідку, хоча насправді він є більш деталізованим, формалізованим й упорядкованим, аніж підхід конкурентної розвідки. Суть трактування бенчмаркінгу – «безупинний систематич-

ний пошук і впровадження найкращих практик, що приведуть об'єкт до досконалішої форми».

Бенчмаркінг – це засіб для вдосконалення діяльності та практики найкращої якості з використанням найкращого досвіду в цій сфері. Фактично бенчмаркінг – це альтернативний метод стратегічному плануванню; у ньому завдання визначаються не від досягнутого, а на основі аналізу показників конкурентів. Технологія бенчмаркінгу об'єднує в єдину систему розроблення стратегії, галузевий аналіз і аналіз конкурентів [1].

Враховуючи те, що ринкова економіка є системою, яка постійно та динамічно розвивається, і з метою забезпечення стабільної конкурентоспроможності суб'єкти господарювання повинні проводити перманентний бенчмаркінг, щоб на цій основі забезпечити виявлення та впровадження інновацій і раціоналізаторства, реформ тощо.

Результати бенчмаркінгу, як правило, необхідно піддавати систематичному моніторингу. Японці в цьому аспекті дійшли до крайнощів, встановлюючи персональну відповідальність за досягнення цілей, що витікають із бенчмаркінгового аналізу [2].

Виходячи з особливостей вітчизняної ділової культури, рекомендуємо проводити щорічний моніторинг за методом бенчмаркінгу, приурочуючи його до циклу стратегічного планування. Відомо, що бенчмаркінг може застосовуватися не тільки для запозичення методів ефективного управління, а й для запозичення технологій, ноу-хау, зразків товарів, способів роботи на ринку тощо. Іншими словами, цей метод ширший за проблематику управлінських інновацій.

Аналітичний метод роботи з інформацією допоможе виявити тенденції на ринку і зорієнтувати свою власну стратегію. Суть бенчмаркінгу можна позначити словами «розумні вчать на чужих помилках».

Використання бенчмаркінгу дає змогу сформувати власну команду внутрішніх консультантів, отримати досвід проведення організаційних змін і таким чином створити базу для подальшого вдосконалення та управління з опорою на власні сили. Бенчмаркінг стає мистецтвом виявлення того, що інші роблять краще нас, і вивчення, удосконалення та застосування їхніх методів роботи.

Бенчмаркінг є діяльністю, яка заснована на взаємних стосунках, згоді й обміні даними, які забезпечують «виграшну» ситуацію для обох сторін. Але взаємність не буває наосліп. Спочатку необхідно узгодити межі діапазону інформації, порядок обміну даними, логіку проведення дослі-

дження. У бенчмаркінговому альянсі будь-який партнер повинен мати гарантії щодо поведінки інших, і тільки повага до правил гри всіх учасників гарантує всім гарний результат. Усе має бути заздалегідь встановлено та погоджено.

Якщо йде мова про стратегічні питання, то необхідно з'ясувати, які чинники найбільш важливі для реалізації конкурентних переваг, встановити критерії вимірювання, що описують ці фактори, і виділити об'єкти, які домагаються найкращих результатів у цьому секторі. Потім необхідно знайти ті методи, які приводять до найкращих результатів.

Глобальний бенчмаркінг розглядається як майбутній інструмент організації міжнародних обмінів з урахуванням культурних і національних особливостей [1].

Для проведення конкурсів між підприємствами й організаціями публічної сфери, спрямованих на визначення якості їхньої діяльності, Європейський Фонд управління якістю розробив Європейську модель досконалості, що широко застосовується в країнах Західної та Центральної Європи. В оцінюванні за вказаною моделлю можуть за бажанням брати участь будь-які суб'єкти бенчмаркінгу (за визначеними номінаціями).

Модель ґрунтується на 9 основних критеріях: ефективність керівництва (лідерство); ефективність використання людських ресурсів; стратегія та планування; наявність відповідних ресурсів та ефективність і продуктивність їх використання; процеси, продукти та послуги; результати, що стосуються споживачів (задоволення потреб споживачів); результати, що стосуються персоналу (задоволення професійних потреб персоналу, безпосередніх виконавців, мотивація їхньої роботи); вплив діяльності на суспільство; загальні, основні результати діяльності. Критерії визначаються системою підкритеріїв і показників, які переглядаються кожні три роки (останній перегляд був здійснений у 2016 р.).

Суцільний бенчмаркінг передбачає порівняння всіх аналогічних об'єктів бенчмаркінгу відповідної території, що може здійснюватися або за спільною домовленістю суб'єктів, або за ініціативи організації вищого рівня. При цьому може бути передбачена обов'язкова участь у дослідженні всіх суб'єктів бенчмаркінгу відповідної території.

Упродовж останніх років бенчмаркінг частіше застосовують у діяльності установ публічного сектору, в управлінні територіальним розвитком країн, регіонів, міст як методологію оцінювання їх сучасного стану для визначення перспектив

місцевої політики в економічній, соціальній, екологічній та інших сферах життєдіяльності, розроблення стратегічних планів, а також як інструмент здійснення моніторингу їх реалізації.

Бенчмаркінг у публічному управлінні – це комплекс дій для порівняльного аналізу показників розвитку територій, встановлення та оцінювання основних факторів, що впливають на ефективність управлінських рішень, з метою виявлення резервів підвищення рівня економічного і соціального розвитку територій [1].

Використовуючи бенчмаркінг територій, можна: об'єктивно оцінювати досягнуті результати в порівнянні з іншими територіями; з'ясувати причини отриманих результатів; вимірювати рівень досягнення цілей та виконання завдань; визначити сильні сторони та слабкі місця, конкурентні переваги та недоліки, а також пріоритетні проблеми, що потребують вирішення; обґрунтувати управлінські рішення та плани розвитку; відслідковувати зміни досягнутих результатів у часі; бути поінформованими про кращі практики, що застосовуються в інших областях (містах).

Основними сферами застосування бенчмаркінгу з точки зору публічного управління є:

- оцінювання соціально-економічного розвитку територій (як загалом, так і за окремими напрямками (сферами) життєдіяльності області (міста)) та результатів діяльності органів виконавчої влади з метою виявлення проблем та підвищення ефективності виконання управлінських рішень;

- оцінювання конкурентоспроможності регіонів України, що здійснюється Всесвітнім економічним форумом на замовлення Фонду «Ефективне управління» (результати оцінювання регіонів України за складниками індексу конкурентоспроможності у 2012 р.);

- оцінювання конкурентоспроможності економіки окремих міст і областей. Наприклад, під час розроблення Стратегії конкурентоспроможності економіки Львова, яка була ініційована Фондом «Ефективне управління» та здійснена компанією «Monitor Group» у співпраці з Львівською міською радою, представниками обласних органів влади, бізнесу, науково-освітніх кіл і громадянського суспільства проведено порівняльний аналіз Львова з іншими подібними містами Центрально-Східної Європи (Прага, Будапешт, Бухарест, Варшава, Брно, Краків та ін.), за результатами якого було встановлено, що зараз Львів відстає від них за рівнем загального добробуту, але має значний потенціал освітніх і дослідних установ;

- оцінювання здатності регіонів генерувати та залучати інвестиції, які сприяють економічному зростанню, у міжрегіональному (порівняльному) вимірі, виконане Київським міжнародним інститутом соціології у партнерстві з Інститутом економічних досліджень та політичних консультацій на замовлення Державного агентства з інвестицій та управління національними проектами України;

- рейтинг найкращих для життя міст України, поданий у журналі «Фокус».

Можна сформулювати такі завдання бенчмаркінгу в дослідженні ефективності міст і областей:

- 1) визначити, у яких сферах життєдіяльності області (міста) потрібне покращення, встановити, наскільки місто чи область є ефективними з точки зору соціальної, екологічної, економічної ефективності в порівнянні з аналогічними адміністративно-територіальними одиницями, а також визначити причини відставання в ефективності;

- 2) проаналізувати, яким чином подібні міста та області досягають високих рівнів ефективності, знайти стратегії та засоби, які допомогли певному місту чи області досягти найвищого рівня ефективності та які можна застосувати в іншому місті чи області;

- 3) посилити підзвітність органів влади перед громадянськістю, оскільки результати бенчмаркінгу дають громадянам можливість контролювати динаміку ефективності області (міста) та відслідковувати, чи виконуються заплановані цілі й завдання [3].

Нині в країнах Європи і США популярності набув бенчмаркінг міст, який залежно від конкурентності відносин між об'єктами порівняння може бути конкурентним бенчмаркінгом або бенчмаркінгом співробітництва. Основною ознакою конкурентного бенчмаркінгу міст (competitive) є відсутність співробітництва та взаємодопомоги між містами-учасниками, тому що вони конкурують у життєво важливих питаннях і не хочуть відкривати секрети успіху, ділитися інформацією.

Бенчмаркінг співробітництва міст (collaborative) передбачає, що міста взаємодіють на основі співробітництва та реалізують спільні бенчмаркінгові проекти, здобуваючи спільний досвід. Бенчмаркінгова інформація є доступною для всіх учасників, що дає можливість заощаджувати фінансові, матеріальні та часові ресурси. У цьому сенсі формування мереж міст для спільної діяльності має особливе значення. Нині спостерігаються тенденції формування певних тимчасових або постійних об'єднань міст для реалізації

бенчмаркінгової діяльності. Це є свідченням розвитку асоціативного бенчмаркінгу, що проводиться суб'єктами бенчмаркінгу, які є членами бенчмаркінгового альянсу/асоціації (об'єдналися для обміну інформацією з метою покращення їхньої діяльності) [3].

**Висновки.** 1. У публічному управлінні бенчмаркінг являє собою комплекс дій з порівняльного аналізу показників розвитку територій, встановлення та оцінювання основних факторів, що впливають на ефективність управлінських рішень, з метою виявлення резервів підвищення рівня економічного та соціального розвитку територій.

2. Основними сферами застосування бенчмаркінгу з позицій публічного управління є оцінювання соціально-економічного розвитку територій (як загалом, так і окремих сфер життєдіяльності) та результатів діяльності органів виконавчої влади в регіонах.

3. Бенчмаркінг можна застосовувати як інформаційну базу для розроблення програм, а також як інструмент контролю за виконанням попередніх ухвалених програм і стратегій та оцінювання їхнього впливу на ситуацію.

4. Застосування бенчмаркінгу дає змогу визначити стратегії та практики, які допомогли іншому регіону досягти високих показників у певних сферах.

5. Важливою перевагою бенчмаркінгу є його сприяння громадському контролю за динамікою змін у соціально-економічному розвитку регіону та за виконанням задекларованих органами влади цілей і завдань.

6. Бенчмаркінг як інформаційно-аналітичний системний процес передбачає три послідовні фази (підготовки, аналізу, впровадження) і полягає в оцінюванні об'єкта бенчмаркінгу території з урахуванням специфіки його функціонування в умовах обмежених ресурсів і правил поведінки на ринку.

#### Список літератури:

1. Елисеенко В.Ф. Внедрение целостных систем бенчмаркинга в деятельность органов исполнительной власти / В.Ф. Елисеенко, К.И. Головшинский // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2008. – № 2. – С. 118–130.
2. Звіт про конкурентоспроможність регіонів України 2012: Назустріч економічному зростанню та процвітанню [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.feg.org.ua/docs/FEG\\_report\\_2012\\_body\\_ru\\_20.11.2012.pdf](http://www.feg.org.ua/docs/FEG_report_2012_body_ru_20.11.2012.pdf).
3. Лафлер Б. Бенчмаркінг: ефективність українських міст і областей: посібник / Б. Лафлер ; Проект «Розбудова спроможності до економічно обґрунтованого планування розвитку областей і міст України» (Проект РЕОП) – К., 2012. – 44 с.
4. Садовий Ю.В. Бенчмаркінг в управлінні розвитком соціальної сфери в Україні / Ю.В. Садовий // Наук. вісн. НЛТУ України. – 2011. – Вип. 21.3. – С. 248–249. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://nvunfu.esy.es/Archive/21\\_3/245\\_Sad.pdf](http://nvunfu.esy.es/Archive/21_3/245_Sad.pdf).

## БЕЙЧМАРКИНГ КАК МЕХАНИЗМ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА И ЗАЛОГ БУДУЩЕГО РЕГИОНОВ

*В статье исследуется бенчмаркинг как категория. Он используется для проведения анализа эффективности отдельных функций и процессов управления территорией, дает возможность наиболее точно определить причины неэффективности управления или отставания в развитии, дать рекомендации по решению выявленных проблем.*

**Ключевые слова:** бейчмаркинг в публичном управлении, инновационные знания, наилучший опыт, выполнение реформ, оценка альтернатив.

## BENCHMARKING AS A MECHANISM OF COMPARATIVE ANALYSIS AND GUARANTEE OF DEVELOPMENT OF REGIONS

*The article examines the category of benchmarking. It is used for the analysis of individual functions and processes of territory management. This makes it possible to pinpoint the causes of management inefficiency or lag in development, and provide recommendations for resolving problems.*

**Key words:** benchmarking in Public Administration, innovative knowledge, best experience, implementation of reforms, evaluation of alternatives.

УДК 35:327.7

**Шевченко Н.О.**

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

**Вікарчук А.А.**

Таврійський національний університет імені В.І. Вернадського

## РОЛЬ ПАРТИСИПАТИВНОГО БЮДЖЕТУВАННЯ У ПРОЦЕСІ ЗАЛУЧЕННЯ ДО ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ МІСЦЕВИХ ГРОМАД

*У статті розглянуто проблеми залучення населення місцевих громад до публічного управління та можливість їх вирішення шляхом запровадження партисипативного бюджетування. Приведений зарубіжний досвід впровадження партисипативного бюджетування. Сформовано висновки щодо можливостей забезпечення розвитку сільських територій за рахунок широкої участі мас у процесі бюджетування.*

**Ключові слова:** публічне управління, громадськість, органи місцевого самоврядування, партисипативний бюджет.

**Постановка проблеми** у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Значна роль у створенні ефективної системи органів місцевого самоврядування відводиться реформі місцевого самоврядування. Реформа передбачає децентралізацію державної влади, тобто процес передачі частини функцій та повноважень її центральних органів влади органам місцевого самоврядування, розширення та зміцнення прав і повноважень територіальних громад (сіл, селищ, міст) з одночасним звуженням прав і повноважень відповідного центру.

Метою цього процесу є оптимізація й підвищення ефективності управління суспільно важливими справами, своєчасне та якісне надання всіх необхідних послуг мешканцям територіальних громад у повному обсязі, найповніша реалізація місцевих інтересів, та створення розгалуженої системи місцевого самоврядування, за якого питання місцевого значення вирішують представники не центрального уряду, а територіальної громади.

**Аналіз останніх досліджень і публікацій**, в яких започатковано розв'язання даної проблеми. Зарубіжні та вітчизняні науковці, такі як Джефф Хау, А.Синягін, О.Дурандіна, І.Разорвін, О.Матвеева розглядали питання участі громади в процесах муніципального управління і виявили, що рівного права на саморозвиток можна досягти лише в «учасницькому суспільстві», яке виховує почуття політичної дієвості, навчає цікавості до

спільних проблем та допомагає становленню обізнаного громадянства, що є підґрунтям для розвитку сільських територій.

Але низка питань до сьогодення часу залишилася поза увагою дослідників, а саме способи залучення населення сільських територій до публічного управління.

**Метою статті** є дослідження впливу впровадження партисипативних бюджетів в сільських територіальних громадах на процеси публічного управління.

**Виклад основного матеріалу дослідження.** Основною фінансової бази місцевого самоврядування є місцеві бюджети, тому їм належить особливе місце у бюджетній системі України, адже саме у них зосереджено близько 80% усіх фінансових ресурсів органів місцевого самоврядування.

Верховною Радою України було прийнято Закон України «Про добровільне об'єднання територіальних громад», а Кабінетом Міністрів України затверджено Методику формування спроможних територіальних громад, що є одним із запланованих заходів Концепції реформування місцевого самоврядування в Україні. Планується процес укрупнення таким чином, щоб кожна новоутворена адміністративно-територіальна одиниця була спроможною забезпечувати себе за принципом самодостатності (одна місцева рада, школа, лікарня і т.д. на декілька населених пунктів) [2].

Починаючи з 2015 р. реформа міжбюджетних відносин, подальшим шляхом якої є фінансове

самозабезпечення громад, надала стимул місцевим громадам якомога більш ефективно наповнювати свої бюджети (кошториси) та більш ощадно планувати видатки. Також, джерела наповнення місцевих кошторисів було розширено передачею на місця цілої низки податкових зборів з державного бюджету та впровадження нових зборів, зокрема сюди відноситься 10% податку на прибуток підприємств, також до бюджетів об'єднаних територіальних громад зараховується 60 % від податків на доходи фізичних осіб, який до цього зараховувався до бюджету району. Перелік доходних джерел бюджетів ОТГ зазначено у відповідних статтях Бюджетного кодексу України (ст. 64 «загальний фонд», ст.69 «спеціальний фонд», ст. 71 «бюджет розвитку») [8]. Тому, вважається доцільним робити акцент при розвитку місцевих громад та підвищення доходності бюджетів за рахунок підприємництва та сприянню подальшого розвитку підприємництва у громадах.

Як зазначалось раніше, система місцевого самоврядування в Україні, що існує на сьогоднішній день, не відповідає потребам суспільства. Відповідно до реформи місцевого самоврядування 5 лютого 2015 року Верховною Радою України було затверджено ЗУ «Про добровільне об'єднання громад», а вже 8 квітня 2015 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено методику створення ОТГ. Рішення про об'єднання територіальних громад обласними радами ухвалювалися до 4 вересня 2015 р. (ухвалено створення 85 ОТГ). Тобто, відліком становлення ОТГ можна вважати саме 2015 рік, що унеможливило визначення довготривалих тенденцій на основі динаміки розвитку ОТГ, проте можна порівняти дані 2015 і 2016 (станом на 30 жовтня) років (див. табл.1), та частково використати прогнозовані на 2017 рік показники.

Кількість громад у 2016 р. зросла на 15%, в той час як фінансові показники показують значно більше зростання. Так, аналіз бюджетів громад вказує на те, що загальні доходи громад зросли у 6 разів (з них власні доходи зросли у 3 рази), а залишки коштів загального фонду бюджетів у 5 разів. Таке явище може пояснюватись тим фактом, що більша частина власних надходжень гро-

мад (85%) починаючи з 2016 року належить місцевим бюджетам, а не державному, як було раніше. З них 60% податку доходів фізичних-осіб підприємців та 100% податків на землю, нерухомість, фіксованих податків, що сплачувались фірмами, сільськогосподарськими виробниками перейшли на місця. Цей фактор є одночасно і мотивацією для подальшого об'єднання територіальних громад.

Станом на початок 2017 р. в Україні функціонують 184 об'єднані територіальні громади (ОТГ). Найбільша кількість функціонуючих громад зареєстрована у Тернопільській області (26 ОТГ), що становить 14,13% від загальної кількості ОТГ в Україні, на другому місці за кількістю ОТГ знаходиться Хмельницька область (22 ОТГ) і складає частку 11,96% структури України, третє місце поділяють Дніпропетровська та Львівська області (по 16 ОТГ в кожній області), що складає частку 8,7%.

Як уже зазначалось, велика роль у створенні ефективної системи органів місцевого самоврядування відводиться реформі місцевого самоврядування, яка передбачає залучення громадськості до публічного управління.

Орієнтація на залучення до процесів управління на місцевому рівні можлива через те, що:

- місцеві громади краще ніж центральний уряд знають свої проблеми, тому повинні обирати пріоритети свого розвитку, планувати проекти місцевого розвитку та контролювати їх реалізацію;
- підхід, орієнтований на залучення місцевих громад є необхідною умовою формування сталого місцевого розвитку;
- без інституціоналізації підходу, орієнтованого на розвиток місцевих громад, неможливо забезпечити стійкість його результатів;
- існують «точки зростання» як осередки нового громадянського мислення, що є необхідними для поступової зміни суспільної ментальності від зневіри до віри у власні сили та дії, до якісно нового осмислення власного життя і власної ролі в суспільстві.

На жаль, на сьогоднішній день процес залучення до управління місцевих громад на загальнонаціональному рівні є вкрай сповільненим, а на низовому рівні дуже часто спостерігається

Таблиця 1

Основні показники діяльності ОТГ за 2015-2016 рр.

| Рік  | Кількість ОТГ, одиниць | Загальні доходи ОТГ, млн. грн. |                      | Залишки коштів загального фонду бюджетів, млн. грн. |
|------|------------------------|--------------------------------|----------------------|---|
|      |                        | Усього                         | з них, власні доходи |   |
| 2015 | 159                    | 900                            | 800                  | 300   |
| 2016 | 184                    | 5690                           | 2600                 | 1600  |

лише пасивне очікування позитивних змін. У цих складних умовах доводиться працювати органам місцевої влади; особливо це стосується сіл і селищ, більшість з яких перебувають у кризовому або важкому соціально–економічному стані.

Відомо, що основними завданнями місцевої влади і безпосередньо сільських і селищних голів є вирішення проблем місцевого розвитку, надання громадянам якісних адміністративних послуг, забезпечення належної якості життя на місцевому рівні. Більшість сільських і селищних голів щиро прагнуть вирішити соціальні, економічні та екологічні проблеми і впевнені, що зможуть це здійснити. Але часто навіть за період кількох каденцій перебування на посаді керівника органу місцевого самоврядування проблеми не тільки не вирішуються, але й поглиблюються.

Практичний досвід свідчить, що спроби місцевої влади вирішити наявні проблеми розвитку власними силами, не залучаючи місцеве населення та не отримуючи зовнішньої підтримки з боку держави, не сприяють досягненню позитивних результатів. У свою чергу, органи державної влади часто усуваються від вирішення проблем, повністю перекладаючи відповідальність за стан і перспективи розвитку сільських територій на органи місцевого самоврядування, не надавши їм при цьому відповідних повноважень і ресурсів, в т. ч. фінансових.

Як результат, з одного боку, збільшується недовіра населення до центральної та місцевої влади, а, з іншого боку, громадяни залишаються наодинці зі своїми проблемами і зневірюються у можливості коли-небудь їх вирішити.

Одним з основних стримуючих факторів розв'язання проблем і забезпечення сталого розвитку сільських територій є пасивність населення внаслідок його дезорієнтації, нездатність вирішувати власні проблеми, відсутність в більшості випадків дієздатних конкурентоспроможних громад [10].

Усунути такий стримуючий фактор як пасивність населення можна впровадженням практики партисипативного бюджетування.

Концепція партисипативного бюджетування стверджує, що залучення громад до проектів фінансування місцевого розвитку підвищує ефективність реалізації цих проектів. Партисипативне бюджетування не лише дозволяє залучити до місцевого розвитку фінансові ресурси представників місцевих спільнот, а і допомагає виявити пріоритети розвитку територіальних громад. Відбувається соціальна мобілізація учас-

ників проекту місцевого розвитку та формування середовища довгострокової підтримки прийняття рішень щодо спільного фінансування проектів у подальшому. Потенціал громади використовується таким чином, щоб її члени могли приймати рішення разом із органами місцевої влади, використовувати сторонні фонди фінансування та підтримувати досягнуті результати.

Не зважаючи на коротку історію застосування, на сьогодні світовою теорією і практикою вже накопичений певний досвід використання підходів, зорієнтованих на участь місцевих громад у формуванні та реалізації політики місцевого розвитку. Зазвичай підхід, орієнтований на громаду, передбачає сприяння доступу до інформації через різні засоби масової інформації, а також укріплення та покращення фінансування підзвітних груп.

Стимули для застосування вищезазначених підходів можуть надходити як із середини громади, так і ззовні, а саме: від неурядових організацій, влади, донорів або інших індивідів, що не є членами даної громади. Не зважаючи на джерело стимулу, часто необхідна зовнішня підтримка, адже на локальному рівні може бути недостатньо ресурсів (як фінансових, так і технічних) для задоволення потреб розвитку територіальної громади.

Активне громадянське суспільство сьогодні є дієвим рушієм змін у всьому світі. Історичний розвиток багатьох країн світу дозволив науковцям і політикам дійти однозначного висновку про те, що громадська активність і соціальні зв'язки є важливими факторами покращення життя місцевих спільнот. Тому, в країнах з розвиненою демократією інститути громадянського суспільства виступають рівноправним партнером держави у вирішенні питань соціально–економічного розвитку.

Як зазначалося вище усунути пасивність територіальних громад можна впровадженням практики партисипативного бюджетування.

Партисипативне бюджетування – це можливість участі мешканців територіальної громади в процесі управління місцевими коштами. Вперше в історії партисипативне бюджетування почало використовуватися у 1989 році в бразильському місті Порто-Алегре, коли на місцевих виборах перемогла партія, що обіцяла створити дієві механізми самоврядування [9].

На той час місто мало низку соціальних проблем серед яких була нерозвинена транспортна та комунальна інфраструктура, неякісна медична допомога, занедбані школи. Політичні сили, що

перебували у владі до цього замість вирішення цих проблем впроваджували вузькі «іміджеві» проекти, про виконання яких легко було звітувати, і корупція при реалізації яких не була помітною. Місцеві громадські організації, які потенційно могли здійснювати громадський контроль, не мали на це достатніх повноважень. Все це сформувало запит на участь громадян у розподілі та використанні бюджетних коштів. Коли ця ідея набула популярності, а до влади прийшла опозиційна партія, участь громадськості в бюджетуванні громадських фінансів була закріплено законодавчо. Після цього чиновники Порто-Алегро мали визначати структуру бюджету і витратити кошти під контролем делегатів від загальних зборів громадян. Використання партисипативного бюджетування стало поштовхом до покращення умов життя населення та відновлення інвестиційного потенціалу міста.

Успіх експерименту Порто-Алегрі призвів до того, що за декілька років після отримання позитивних результатів практики спільного бюджетування спочатку починають використовуватися сусідніми містами, а з часом масово розповсюджуються по всій Бразилії, інших країнах Латинської Америки, а пізніше поширюються і в усьому світі [4]. Навіть такі країни з розвиненим громадським суспільством та системою демократичних інститутів як Німеччина, Франція, США, Канада запозичують окремі елементи партисипативного підходу до бюджетного процесу.

Проте досвід Потру-Алегрі та інших громад потребує в кожному випадку певної адаптації. Будь-яке залучення представників громади до розробки бюджетів має враховувати юридичні, політичні, соціальні та культурні особливості громади та муніципального утворення.

Існує багато видів партисипативного бюджетування. Розглянемо дві крайні форми. Найпростіший спосіб, коли міська влада вирішує, яку частину бюджету можна виділити, та делегує громаді право приймати рішення, куди ці кошти спрямувати. Така форма існує в Чикаго, США. Після того, коли громаду запросили до участі в партисипативному бюджетуванні, вона відповідає за використання наданої частки міських грошей.

Іншу крайню форму цього процесу можемо спостерігати в Порту-Алегрі, в Бразилії. В цьому місті існує паралельна міська рада, яка обирається громадою міста терміном на 1 рік – Рада партисипативного бюджету. Члени цієї ради ретельно вивчають міський бюджет та дають прямі рекомендації, що повинно бути зроблено в цілому місті.

*Впровадження партисипативного бюджетування має позитивні наслідки.* Перш за все, бюджетний процес стає більш прозорим. Суспільство може побачити, куди ідуть гроші платників податків та брати участь у цьому процесі. За допомогою різних проектів можна залучити інертні соціальні групи у процес бюджетування. Партисипативне бюджетування допомагає поліпшити громадянську освіченість в процесах місцевого управління.

*В Україні є декілька міст, у яких розпочаті пілотні проекти, але загалом партисипативне бюджетування ще не є вельми поширеним.* Першими партисипативне бюджетування запровадили в містах Полтава, Черкаси та Чернігів. Але поки що в Україні проекти, які беруть участь в партисипативному бюджетуванні, спрямовані на соціальну сферу: відновлення парків відпочинку, встановлення лавочок, зупинок громадського транспорту та інші.

В Україні триває конкретний проект польсько-української фундації співпраці РАУСІ, у межах якого українські міста – Черкаси, Чернігів та Полтава – дотримуючись усіх вимог цього процесу створюють власні повноцінні бюджети участі. Учасники проекту з української сторони в містах Черкаси, Чернігів та Полтава провели семінари, зустрічі, консультації і здійснили візит до Польщі. Побували в містах Торуні, Гданську, Сопоті заїжджали у села. В Польщі *на учасницьке бюджетування виділяють різну кількість коштів.* Наприклад у Варшаві виділили 26 млн. злотих (понад 150 млн. грн). В Лодзі, де найбільший у Польщі партисипативний бюджет, – 40 млн. злотих (понад 234 млн. грн). У Сопоті йдеться про 10 млн злотих (58 млн. грн). Який відсоток від загального бюджету буде виділено для партисипативного бюджетування, визначає міська влада. Тому суми змінюються. *Для порівняння у Чернігові було виділено 4,8 млн грн, у Черкасах – 5 млн грн.*

Для визначення рівня інформованості щодо партисипативного бюджетування на рівні сільських і селищних рад нами було проведено опитування голів цих рад Київської області за наступними питаннями:

1. Чи проходять на території Вашої сільської(селищної) ради щорічні громадські слухання щодо проблем життя громади?
2. Чи користуються мешканці Вашої сільської (селищної) ради мережею Інтернет?
3. Чи володієте Ви інформацію щодо партисипативного бюджетування?



Якщо респондент ствердно відповідав на третє питання, то пропонувалося відповісти ще на три питання, а саме:

4. Чи ознайомлені Ви з досвідом громад, які запровадили цей вид бюджетування?

5. Чи знаєте Ви переваги і недоліки запровадження партисипативного бюджетування?

6. Чи бажали б Ви запровадити партисипативного бюджетування у своїй громаді?

У випадку негативної відповіді на третє питання, пропонувалося відповісти на наступні питання:

4. Чи бажали б Ви отримати інформацію стосовно цього виду бюджетування?

5. Чи бажали б Ви ознайомитися з досвідом впровадження партисипативного бюджетування в Україні і світі?

6. Чи бажали б Ви ознайомитися з перевагами і недоліками запровадження партисипативного бюджетування?

З голів сільських і селищних рад, які обізнані з партисипативним бюджетування всі виявили бажання запровадити його в своїх територіальних громадах. Думка голів, які не обізнані з цим процесом розділилася таким чином: бажали б отримати інформацію про цей процес 75%, опитаних, не вважають за потрібне ознайомлюватися з цим видом бюджетування 25%.

Проведене опитування дозволяє нам зробити висновок, що серед голів місцевих рад обізнаними з даним питання виявилися 83% респондентів, серед обізнаних з даним питання бажали б запровадити в себе даний процес 100%, нецікавою інформація виявилася для 4% опитаних. Тобто в цілому є надія на подолання такого негативного фактору як пасивність населення при управлінні територіальною громадою.

**Висновки.** Таким чином партисипативне бюджетування відіграє одну з головних ролей у наближенні до Європейських стандартів публічного управління. Серед вимог щодо організації органів влади на регіональному рівні є участь (participation), що передбачає активну участь громадян у процесі прийняття адміністративних рішень на всіх етапах політики — від початкових стадій і протягом усього циклу політики й управління. Безпосередньо партисипативне бюджетування призведе до того, що жителі громад матимуть змогу приймати участь у перегляді бюджету, висловлення зауважень до нього, розробці проектів розвитку громад, тобто партисипативний бюджет являється одним із механізмів вищої форми участі громадян у прийнятті рішень.

Позитивним моментом участі громадян у партисипативному бюджетування є можливість для громадян отримання більшого уявлення про реальні розміри витрат на розвиток громад (наприклад, більшість громадян мають хибне уявлення про вартість, терміни та обсяги роботи щодо тих чи інших проектів розвитку).

Проте найбільш важливим моментом застосування такого виду бюджетування є те, що це сприятиме спілкуванню між собою активістів, мешканців громад, місцевої влади, що в свою чергу призведе до підвищення рівня довір'я громадян як до місцевої влади, так і до публічної влади в країні.

### Список літератури:

1. Конституція України : Закон України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР // Відомості Верховної Ради України. – 1996. – № 30. – Ст. 142.

2. Про добровільне об'єднання територіальних громад : Закон України від 4 вересня 2015 р. № 157-19 // Відомості Верховної Ради України. – 2015. – № 13. – Ст. 91.

3. Про місцеві ради народних депутатів та місцеве і регіональне самоврядування : Закон УРСР від 7 грудня 1990 р. № 533-ХІІ // Відомості Верховної Ради Української РСР. – 1991. – № 2. – Ст. 5.

4. Бондаренко А. Бюджетування знизу: бразильський подарунок усьому світові / А. Бондаренко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://texty.org.ua/pg/article/devrand/read/25319/Budzhetuвання\\_znyzu\\_brazylskyj\\_podarunok\\_usomu\\_svitovi](http://texty.org.ua/pg/article/devrand/read/25319/Budzhetuвання_znyzu_brazylskyj_podarunok_usomu_svitovi).

5. Державна служба статистики [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrstat.gov.ua>.

6. Децентралізація влади [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua>.

7. Бориславська О. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / О. Бориславська, І. Заверуха, А. Школик та ін. ; Центр політико-правових реформ. – К. : Москаленко О.М., 2012. – 212 с.

8. Податковий кодекс України : Закон України від 2 грудня 2010 р. № 2755-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2755-17/ed20120612>.

9. Ресурсами громади розпоряджається сама громада: історія успіху Порту Алегрі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://gurt.org.ua/recipes\\_success/21921](http://gurt.org.ua/recipes_success/21921).

10. Сталий розвиток міст за участю громад: уроки з досвіду впровадження «Муніципальної програми врядування та сталого розвитку». – К. : ПРООН/МПВСР, 2008. – 48 с.

## **РОЛЬ ПАРТИЦИПАТИВНОГО БЮДЖЕТИРОВАНИЯ В ПРОЦЕССЕ ПРИВЛЕЧЕНИЯ К ПУБЛИЧНОМУ УПРАВЛЕНИЮ МЕСТНЫХ ОБЩИН**

*В статье рассмотрены проблемы привлечения населения местных общин к публичному управлению и возможность их решения путем введения партисипативного бюджетирования. Приведен зарубежный опыт внедрения партисипативного бюджетирования. Сформированы выводы относительно возможностей обеспечения развития сельских территорий за счет широкого участия масс в процессе бюджетирования.*

**Ключевые слова:** публичное управление, общественность, органы местного самоуправления, партисипативный бюджет.

## **THE ROLE OF PARTICIPATORY BUDGETING IN THE PROCESS OF INVOLVING LOCAL COMMUNITIES IN THE PUBLIC ADMINISTRATION**

*The article deals with the problems of attracting the population of local communities to public administration and the possibility of their solution by introducing participatory budgeting. The foreign experience of implementing participative budgeting is given. The conclusions about the possibilities of rural development are formed due to the wide participation of the masses in the process of budgeting.*

**Key words:** public administration, public, bodies of local self-government, participative budget.

---

**Відомості про авторів**

**Бовсунівська І.В.** – кандидат економічних наук, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

**Вікарчук А.А.** – магістрант за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

**Горник В.Г.** – доктор наук з державного управління, доцент, директор Інституту управління, економіки та природокористування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

**Жук В.П.** – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри економіки, підприємництва та природничих наук Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

**Карлова В.В.** – доктор наук з державного управління, доцент, професор кафедри публічної політики та політичної аналітики Національної академії державного управління при Президенті України.

**Клименюк О.М.** – старший викладач кафедри менеджменту та міжнародних економічних відносин Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

**Коваленко М.М.** – магістрант за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

**Кожина А.В.** – кандидат наук з державного управління, доцент, доцент кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

**Кравченко В.В.** – кандидат наук з державного управління, доцент кафедри інформаційної діяльності та документознавства Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

**Кравченко С.О.** – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри публічного управління та адміністрування Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

**Омельченко А.С.** – магістрант за спеціальністю «Публічне управління та адміністрування» Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

**Педак І.С.** – кандидат економічних наук, доцент, доцент кафедри державного управління та земельного кадастру Класичного приватного університету.

**Шевченко Н.О.** – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри економіки, підприємництва та природничих наук Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

**Шевченко О.О.** – доктор наук з державного управління, доцент, завідувач кафедри економіки, підприємництва та природничих наук Таврійського національного університету імені В.І. Вернадського.

Науковий журнал

**ВЧЕНІ ЗАПИСКИ  
ТАВРІЙСЬКОГО НАЦІОНАЛЬНОГО УНІВЕРСИТЕТУ  
ІМЕНІ В.І. ВЕРНАДСЬКОГО**

**Серія: Державне управління**

**Том 28 (67) № 1 2017**

Коректура • *Н. Пирог*

Комп'ютерна верстка • *Н. Кузнєцова*

Адреса редакції:

Таврійський національний університет імені В. І. Вернадського

м. Київ, вул. Івана Кудрі, 33

Електронна пошта: [editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua](mailto:editor@pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

Сторінка журналу: [www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua](http://www.pubadm.vernadskyjournals.in.ua)

Формат 60x84/8. Гарнітура Times New Roman.

Папір офсетний. Цифровий друк. Обл.-вид. арк. 6,44. Ум.-друк. арк. 7,91.

Підписано до друку 01.09.2017. Наклад 150 прим.

Видавництво і друкарня – Видавничий дім «Гельветика»

73034, м. Херсон, вул. Паровозна, 46-а, офіс 105

Телефон +38 (0552) 39 95 80

E-mail: [mailbox@helvetica.com.ua](mailto:mailbox@helvetica.com.ua)

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи

ДК № 4392 від 20.08.2012 р.