

Держава та регіони

Серія:
Державне управління
2017 р., № 3 (59)



Науково-виробничий журнал виходить щоквартально

Голова редакційної ради: О. В. Покатаєва,
доктор економічних наук, доктор юридичних наук,
професор

Головний редактор:
А. В. Мерзляк, доктор наук з державного управління, професор

Редакційна колегія:

В. Д. Бакуменко, доктор наук з державного управління, професор
В. Г. Бодров, доктор економічних наук, професор,
Заслужений діяч науки і техніки України
М. В. Болдусь, доктор наук з державного управління, доцент
С. О. Біла, доктор наук з державного управління, професор
В. Є. Воротін, доктор наук з державного управління, професор
А. О. Дегтяр, доктор наук з державного управління, професор
В. В. Дорофійко, доктор економічних наук, професор
О. В. Долгальова, доктор наук з державного управління, професор
О. В. Кіктенко, доктор наук з державного управління, доцент
М. А. Латинін, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Лобас, доктор наук з державного управління, професор
О. Г. Мордвінов, доктор наук з державного управління, професор
П. І. Надолішній, доктор наук з державного управління, професор
З. О. Надюк, доктор наук з державного управління, доцент
В. М. Огаренко, доктор наук з державного управління, професор
В. М. Олуйко, доктор наук з державного управління, професор
П. С. Покатаєв, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Рожкова, доктор наук з державного управління, доцент
І. В. Розпутенко, доктор наук з державного управління, професор
С. М. Серьогін, доктор наук з державного управління, професор
О. І. Черниш, доктор наук з державного управління, професор
В. О. Шамрай, доктор наук з державного управління, професор
О. С. Шапгала, доктор наук з державного управління, професор
Ю. П. Шаров, доктор наук з державного управління, професор

Іноземні члени редакційної колегії

О. П. Овчинникова, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)
Ю. М. Осипов, доктор економічних наук, професор
(Російська Федерація)
С. О. Пелих, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)
В. С. Фатєєв, доктор економічних наук, професор
(Республіка Білорусь)

Відповідальний редактор: С. В. Белькова
Редактори: А. О. Бессараб, В. Ю. Петрова
Технічний редактор: Ю. В. Волошина
Дизайнер обкладинки: Я. В. Зоська

ISSN 1813-3401

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

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

Засновник:

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

Видавець:

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

Журнал ухвалено до друку вченою радою
Класичного приватного університету
25.10.2017 р., протокол № 3

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

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

Адреса редакції:

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

Здано до набору 20.10.2017.
Підписано до друку 27.10.2017.
Формат 60×84/8. Ризографія. Тираж 300 пр.
Замовлення № 25-17Ж.

Виготовлено на поліграфічній базі
Класичного приватного університету

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>В. М. Безрук</i>	
МЕТОДОЛОГІЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «КОМПЕТЕНЦІЯ» ТА «КОМПЕТЕНТНІСТЬ» У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ПІДХОДІВ.....	5
<i>В. О. Зозуля</i>	
ПРИНЦИПИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ.....	11
<i>С. В. Ларін</i>	
АКТИВІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І СУСПІЛЬСТВА ЩОДО ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ	16
<i>Р. І. Сторожев</i>	
СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ЛІДЕРСТВА У ВІТЧИЗНЯНІЙ ТА ЗАРУБІЖНІЙ ЛІТЕРАТУРІ.....	21
<i>Л. М. Титаренко</i>	
ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ.....	26

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

<i>Н. О. Агафонова</i>	
МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТ.....	32
<i>М. В. Андрієнко</i>	
НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ.....	38
<i>О. Г. Бондаренко</i>	
МЕТОДИ ВИЗНАЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СПІЛЬНИХ ДІЙ ФОРМУВАНЬ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ПРИ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЯХ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ ДЕРЖАВНІЙ БЕЗПЕЦІ.....	44
<i>Г. А. Дивнич</i>	
АНГЛОМОВНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД.....	49
<i>О. П. Дяченко</i>	
ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЩОДО ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ КРАЇН ЄРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ.....	55
<i>О. О. Коваленко</i>	
АНАЛІЗ СТАНУ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МЕДИЧНИХ СТАНДАРТІВ ЗА ДОПОМОГОЮ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОГРАМ.....	61
<i>Я. В. Куц</i>	
ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ.....	66

<i>О. С. Лашук</i> ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ.....	73
<i>Р. Л. Лупак</i> АСПЕКТИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІМПОРТОЗАМІЩЕННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ І ГАРАНТУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ.....	78
<i>В. І. Ляшенко</i> АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ АВІАБУДУВАННЯ В СКЛАДІ ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ.....	84
<i>С. М. Малаш</i> ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ОРГАНІЗАЦІЮ РОБОТИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ.....	89
<i>Ю. М. Руденко</i> СУТНІСТЬ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ТА ВПЛИВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ЇЇ ВИРОБЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ.....	94
<i>Т. М. Середа</i> УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ.....	100
<i>А. С. Стадник</i> ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ПІДҐРУНТЯ ДЕРЖАВНОГО АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ.....	106
<i>Н. О. Федорова</i> ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ.....	111
<i>І. В. Чаплай</i> ІНСТИТУЦІЙНІ ФОРМИ ОПТИМІЗАЦІЇ КОМУНІКАТИВНИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ.....	119
<i>Н. П. Шевченко</i> НОВАЦІЇ ПЕНСІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ОГЛЯД ОСНОВНИХ ЗМІН.....	124
<i>О. V. Shkvarivskyi</i> READINESS FOR MANIFESTATION OF TOLERANCE AS A COMPONENT OF PROFESSIONALIZATION OF CIVIL SERVANTS.....	130
<i>Д. В. Якушев</i> ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЇ.....	136
ДЕРЖАВНА СЛУЖБА	
<i>М. С. Орлів</i> РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНІ.....	141
<i>С. В. Селіванов</i> АДАПТАЦІЯ ПРАЦІВНИКІВ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ ШЛЯХОМ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТИТУТУ НАСТАВНИЦТВА.....	151

Т. В. Томашевська
СТРУКТУРА КОМПЕТЕНТНОСТІ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ.....158

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

А. В. Акімов
ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ:
ПОНЯТТЯ, МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА СПРОБИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ.....163

V. V. Zablotskyi
IMPROVEMENT OF EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS MANAGEMENT SYSTEM
AT MUNICIPAL LEVEL.....170

Ю. П. Козаченко
СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК МОЖЛИВІСТЬ
РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ ІЗ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ІНФРАСТРУКТУРИ
ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД.....174

М. М. Трещов
МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ
РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ.....180

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 37.032

В. М. Безрук

аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

МЕТОДОЛОГІЯ СПІВВІДНОШЕННЯ ПОНЯТЬ «КОМПЕТЕНЦІЯ» ТА «КОМПЕТЕНТНІСТЬ» У КОНТЕКСТІ СУЧАСНИХ ДОСЛІДНИЦЬКИХ ПІДХОДІВ

У межах статті здійснено аналіз методології співвідношення понять «компетенція» та «компетентність» у контексті сучасних дослідницьких підходів, що дав змогу систематизувати основні методологічні проблеми та гностичні аспекти у дослідженнях цих категорій. На підставі цього ідентифіковано компетенції як особистісні якості, а компетентність – як характеристику якостей фахівців, пов'язану з її здібностями практичного застосування отриманих знань, умінь та навичок у відповідній професійній сфері особистості; конкретизовано зміст найбільш вагомих методологічних конструкцій і термінологічних структур розмежування компетентності та компетенцій у різних сферах професійної діяльності фахівців третього покоління.

Ключові слова: компетентність, компетенції, компетентнісний підхід, тестування компетентності, професійно-важливі якості, людський потенціал, творча здатність, диференційовані знання, професійна реалізація, професійний розвиток.

Постановка проблеми. У межах сучасних дослідницьких підходів, спрямованих на артикуляцію, конкретизацію та верифікацію компетентнісної структури професійного розвитку персоналу у різних сферах суспільного життя, особливої ваги набуває аналіз методології співвідношення понять «компетенція» та «компетентність» у контексті сучасних дослідницьких підходів, визначення її структурно-функціональних складових елементів.

Система підготовки фахівців третього покоління зумовлена переходом на стандарти, які володіють такими рисами, як активність, креативність, вміння комунікувати з людьми, самостійність, мобільність, навчання протягом усього життя та конкурентоздатність. Це все ставить питання про запровадження компетентнісного підходу до підготовки фахівців у різних сферах професійної діяльності.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вперше компетентнісний підхід у системі управління людським потенціалом використано наприкінці 60-х рр. ХХ ст. американським вченим Д. Макклелландом, який під поняттям «компетенція» розумів «сукупність факторів,

які впливають на ефективність людини у будь-якій професійній сфері» [1]. Ця ідея знайшла своє теоретичне й методологічне продовження у праці Р. Бояциса під назвою «Компетентний менеджер: модель ефективної діяльності», де компетентність розглядається як «конкретна здатність та характеристика індивіда, яка дає йому змогу здійснювати дії, які забезпечують успішне виконання його соціальних і професійних функцій» [2].

Синтезовану конструкцію наведених вище двох концепцій компетентності запропоновано Л. Спенсером і С. Спенсером, які під нею розуміють «характеристику людини, яка лежить в основі її успіху в рамках конкретної діяльності чи конкретної ситуації» [3]. З огляду на це дослідники артикулюють методологічну доцільність ототожнення поняття «компетентність» та «компетенція», перебуваючи у відношеннях «ціле» та «часткове», характеризуючи конкретне через загальне, і, навпаки, вона являє будь-яку якість людини, здатну вплинути на її успіх у професійному житті. Інтегровано така якість людини забезпечується її темпераментом, цінностями, переконаннями, мотивацією, здіб-

ностями, навиками, особливостями поведінки. З огляду на це компетентність являє собою «професійно-важливі якості», які забезпечують стратегічну результативність діяльності людського потенціалу у різних сферах суспільного життя.

Значну методологічну цінність у цьому відношенні також становить концепція відмінностей між поняттям «компетентність» та «компетенція» Ю. Кострова. Під компетентністю він розуміє «обізнаність та авторитетність», а під компетенціями – «коло питань, явищ, стосовно яких ця особа виступає авторитетом, володіє досвідом їх вирішення та наділена відповідними повноваженнями» [4, с. 102]. Тобто таке трактування компетентності актуалізує особистісний аспект, сукупну реалізацію її конструктивних, організаційних та комунікативних функцій. З огляду на це компетентність є характеристикою «особистісних якостей суб'єкта, що розкривається через його спеціалізовану діяльність у системі соціального й технічного розподілу як сукупність вмінь, а також як здатність та оперативну готовність практичного використання цих вмінь у процесі реалізації своїх професійних функцій» [4, с. 103].

Обґрунтовуючи свою концепцію переходу від знаннєвого до компетентнісного підходу, Е. Геніке вказав на компетентність як структурну складову частину модернізації інституційних систем соціального управління. За таким контекстом, під компетенцією він розумів «сукупність взаємопов'язаних якостей особистості, що включає її знання, вміння, навички та способи діяльності з певного кола питань, які стосуються конкретної предметної сфери, які необхідні для якісної та продуктивної діяльності в ній» [5, с. 77]. З огляду на це компетентність розглядається ним як «певна форма володіння людиною відповідною компетенцією, що включає її особистісне ставлення до предмету діяльності» [5, с. 79]. Зважаючи на це, під компетентністю розуміється володіння необхідною «сумою знань, вмінь та навичок», які визначають ресурсний потенціал реалізації професійних функцій людини у відповідній сфері суспільного життя. Компетентність вказує на володіння людиною певними цінностями, які забезпечують розвиток професійної свідомості людини.

Своєрідним методологічним доповненням до наведеної вище концепції може слугувати підхід Г. Коджаспірової, яка під компетентністю розуміє спеціалізовані, фахові вміння, а

під компетенцією – «параметр соціальної ролі, який в особистісному відношенні проявляється як компетентність, відповідність особи займаному місцю в певному часі» [6, с. 211]. Такий контекст характеризує компетентність через форму здатності людини до здійснення відповідної діяльності відповідно до чітко визначених соціальних вимог та очікувань, а компетенцію – як гіпотетичну умову «можливості встановлення зв'язку між знанням та ситуацією або, в більш широкому сенсі, як здатність віднайти, виявити процедуру (знання, дія), необхідні для вирішення відповідної проблеми організаційного розвитку інституції» [6, с. 324].

Певну методологічну цінність у межах цього дослідження також становить концепція Т. Геріш. Під компетенцією вона розуміє «сукупність взаємопов'язаних якостей особистості», які визначають параметри її результативності у відповідній сфері предметної практики, а під компетентністю – сферу володіння людиною відповідною компетенцією, що включає її особистісне ставлення до предмету діяльності. Відповідно до цього, вченим класифіковано основні критерії, які визначають певний рівень компетентності людини, включаючи: рівень засвоєння знань та вмінь (якість знань та вмінь); діапазон та ширина знань та вмінь; здатність виконувати спеціальні завдання; здатність раціонально організувати та планувати свою роботу; здатність використовувати знання в нестандартних ситуаціях (швидко адаптуватись у разі зміни техніки, технологій, організації умов праці) [7, с. 12].

Мета статті. Головною метою роботи є здійснення аналізу методології співвідношення понять «компетенція» та «компетентність» у контексті сучасних дослідницьких підходів. Досягнення зазначеної мети зумовлює вирішення відповідних завдань, серед яких: ідентифікувати сутність понять «компетенція» та «компетентність», розкрити зміст найбільш вагомих методологічних конструкцій та термінологічних структур розмежування компетентності та компетенцій, конкретизувавши їх структурно-функціональний зміст у різних сферах професійної діяльності особистості.

Виклад основного матеріалу. Значний методологічний інтерес щодо розмежування та теоретичної ідентифікації понять «компетентність» та «компетенція» становить концепція В. Метаєва. Під компетенцією вчений розуміє «набір взаємопов'язаних якостей особистості,

які використовуються для певного кола діяльності, що тим самим характеризує здатність людини здійснювати певні функції, необхідні для вирішення задач, які відображають сферу професійності» [8, с. 58]. Компетентність, на думку вченого, являє собою «відповідність знань, вмінь та досвіду людини певного соціально-професійного статусу рівню складності виконуваних нею задач та вирішуваних проблем» [8, с. 59]. З огляду на це, компетентність та компетенція розглядаються як взаємозумовлені категорії, оскільки «підвищення компетентності призводить до розширення сфери компетенції, і, навпаки, розширення сфери компетенції, зумовлює необхідність підвищення рівня компетентності» [8, с. 60].

Така методологічна конструкція також представлена С.Велде, який під компетенцією розуміє «відчужені, наперед задані вимоги до освітньої підготовки фахівця, одиниці навчальної програми, які складають «анатомію» компетентності», а під компетентністю – «особистісні характеристики, сукупність інтеріоризованих мобільних знань, вмінь, навичок гнучкого мислення» [9, с. 28].

Зважаючи на це, вченим розроблено термінологічну структуру ідентифікації компетентності, яка включає:

- володіння певними знаннями, навичками, життєвим досвідом, які дають змогу приймати правильні рішення та ефективно виконувати свої професійні функції;
- комплексний особистісний ресурс, який забезпечує можливість ефективної взаємодії з оточуючим світом у відповідній сфері і залежить від необхідних для цього компетенцій;
- наявність в індивіда внутрішньої мотивації до якісного здійснення своєї професійної діяльності, ставлення до своєї професії як до цінності;
- рівень освіченості фахівця, необхідний для самостійного розв'язання пізнавальних проблем та визначення особистісної позиції;
- відповідність фахівця вимогам, встановленим критеріям та стандартам до певної професійної сфери [9, с. 29–30].

На підставі цього компетенція, на думку С. Велде, являє собою «узагальнений спосіб дій, який забезпечує продуктивне виконання професійної діяльності, тобто здатність людини реалізувати на практиці свою компетентність» [9, с. 33]. Це свідчить про те, що важливим структурним компонентом компетенції виступає досвід, який являє собою «інтеграцію в єдине

ціле засвоєних людиною окремих дій, способів, прийомів вирішення задач» [9, с. 33].

Синтезуючи більшість дослідницьких підходів, присвячених аналізу взаємозв'язку понять «компетентність» та «компетенція», вчені під компетентністю розуміють «не просто можливість володіння знаннями», а потенційну готовність вирішення проблемних ситуацій на фаховому рівні. У межах обґрунтування такого аспекту М. Лабікова розглядає її як сукупність трьох структурних складників: 1) володіння оперативними та мобільними знаннями; 2) володіння гнучким методом застосування знань та прикладення досвіду залежно від умов та вимог ситуації; 3) володіння критичним мисленням, що дасть змогу обирати серед множинності рішень найбільш оптимальні, аргументовано заперечуючи хибні, та піддавати сумніву ефективні рішення [10]. Відповідно до цього, компетентна людина у певній предметній сфері не лише розуміє сутність проблем та поставлених перед нею завдань, але й володіє практичним інструментарієм їх вирішення.

Із метою виявлення смислової ідентифікації поняття «компетентність» А. Дахин вказав на доцільність її розгляду через поняття «компетенція», яке розкриває його структурно-функціональний зміст. З огляду на це, на думку вченого, компетенція позначає:

- освітній результат, який виражається в підготовленості, реальному володінні методами, засобами діяльності, зможі впоратись із поставленими завданнями;
- такі форми поєднання знань, вмінь та навичок, які дають змогу ставити та досягати цілі з перетворення оточуючої дійсності;
- сукупність характеристик (мотиви, переконання цінності), які забезпечують виконання професійної діяльності та досягнення певного результату;
- відповідність фахівця вимогам, як висувуються до нього компетенціями певної інституції [11, с. 37].

У межах пострадянського наукового простру найбільш синтезованим є підхід до теоретичної ідентифікації компетентності, запропонований Н. Алмазовою, яка конкретизувала її у відповідній дефініції:

- здатність особистості використовувати отримані знання, вміння, створювати нові смисли, інформацію, об'єкти дійсності у процесі безперервного особистісного самовдосконалення;

– професійні знання, вміння, психологічні позиції, установки, особистісні особливості, які виступають кінцевим результатом освіти;

– знання, вміння, навички, а також способи та прийоми їх реалізації в діяльності, спілкуванні, розвитку, саморозвитку особистості;

– оціночна категорія, яка характеризує людину як суб'єкта спеціалізованої діяльності, де розвиток здібностей людини дає їй можливість виконувати кваліфіковану роботу, приймати відповідальні рішення в проблемних ситуаціях, планувати і здійснювати дії, які призводять до раціонального та успішного досягнення поставлених цілей;

– здатність творчо виконувати діяльність на основі сформованих мотивів, особистісних якостей, умінь використовувати нормативно-прийнятні зразки поведінки у професійній сфері;

– інтегральна характеристика особистості, яка відображає ступінь засвоєння знань, вмінь та навичок у професійній діяльності, а також особистісні якості, які відображають вміння людини жити, ефективно діяти у суспільстві [12, с. 341].

На початку XXI ст. більшість дослідницьких шкіл у сфері вивчення компетентнісного підходу спрямували свої зусилля на вивчення інтегрального змісту компетентності. Так, на думку Д. Іванова, інтегральна сутність компетентності вказує на методичну рівномірність особистісних та соціальних якостей людини, які забезпечують їй належну можливість для її самореалізації у різних сферах суспільного життя. Це свідчить про те, що інтегральна компетентність сучасної людини є «визначальним фактором розвитку її ресурсного потенціалу, який дозволяє їй досягти життєвого успіху та забезпечити ефективне функціонування суспільства» [13, с. 11].

У межах теоретичної ідентифікації поняття «компетентність» особливу увагу варто приділити п'яти ключовим компетенціям, визначеним Радою Європи, серед яких:

- *політичні та соціальні компетенції*, пов'язані зі здібностями людини брати на себе відповідальність, брати участь у прийнятті рішень, регулювати конфлікти несиловим шляхом, забезпечувати функціонування та розвиток демократичних інститутів;

- *компетенції, які стосуються життя в багатокультурному суспільстві*, що тим самим протистоїть поширенню расизму, ксенофобії, поширенню клімату нетерпимості, розумінню міжкультурної багатоманітності, налагодженню

життєдіяльності з людьми, які належать до інших національних культур;

- *компетенції, які визначають володіння усним та письмовим спілкуванням*, важливим для роботи у суспільстві;

- *компетенції, пов'язані з виникненням інформаційного суспільства*, що передбачає опанування новітніми інформаційними технологіями, їх розуміння та застосування, слугуючи формуванню критичного ставлення до відповідних суспільних реалій;

- *компетенції, які реалізують здатність та бажання навчання протягом усього життя* як основи безперервної підготовки у професійному відношенні та особистісної реалізації в суспільному житті [14].

Автори дослідницького проекту з розвитку компетентності Ф. Делімар та Дж. Вінтерт, синтезувавши значну кількість підходів до її теоретичної ідентифікації, дійшли висновку: «Одні визначення компетентності більш орієнтовані на зовнішні дії, інші – на внутрішні особливості, треті під нею розуміють знання, які слугують передумовою навичок, а четверта група дослідників артикулює необхідність її розуміння як системи цінностей та відносин» [15].

Спільним знаменником для більшості підходів щодо ідентифікації поняття компетентності є розуміння під нею:

- властивості особистості як потенційної здібності індивіда справлятися із різними завданнями;

- сукупності знань, вмінь та навичок, необхідних для здійснення конкретної професійної діяльності;

- предметної галузі, в якій індивід є досить добре освіченим;

- характеристики діяльності індивіда, яка вказує на його високофахове розуміння поставлених завдань та вирішення проблем;

- вміння вибирати засоби та способи дій, адекватні конкретним обставинам місця та часу;

- почуття відповідальності за досягнуті результати;

- здібність вчитись на помилках та вносити корективи у процес досягнення цілей;

- базової характеристики індивіда, глибокої та сталої частини особистості, за якою можна передбачити майбутню поведінку людини в широкому спектрі життєвих та професійних ситуацій;

- інтегрованої характеристики якості підготовки фахівця, категорії результату освіти;

– ідеальної нормативної характеристики, чітко визначеної предметної сфери знань, у межах якої люди, об'єднані однією професією, мають бути добре досвідченими [16, с. 33].

Висновки і пропозиції. Здійснений нами аналіз методології співвідношення понять «компетенція» та «компетентність» у контексті сучасних дослідницьких підходів дав змогу систематизувати основні методологічні проблеми та гностичні аспекти у дослідженнях цих категорій, на підставі цього ідентифіковано компетенції як особистісні якості, а компетентність – як характеристику якостей фахівців, пов'язану з її здібностями практичного застосування отриманих знань, умінь та навичок у відповідній професійній сфері особистості, конкретизовано зміст найбільш вагомих методологічних конструкцій та термінологічних структур розмежування компетентності та компетенцій у різних сферах професійної діяльності фахівців третього покоління.

Список використаної літератури:

1. Discussion: The origin of the term 'ethnomethodology' in Proceedings of the Purdue Symposium on Ethnomethodology / Edited by R. Hilland K. Gritenden, 15–18. – Institute Monograph Series.
2. Garavan T. & McGuire D. Competencies & Workplace Learning: Some Reflections on the Rhetoric & the Reality / Garavan T. & McGuire D. // Journal of Workplace Learning. – 2001. – Vol. 13. – No. 4. – P. 144–164.
3. Спенсер Л., Спенсер С. Компетенции на работе. Модели максимальной эффективности работы / Л. Спенсер, С. Спенсер; Пер. с англ. – М: НИППО, 2005. – 384 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.livelib.ru/book/1000408460-kompetentsii-na-rabote-modeli-maksimalnoj-effektivnosti-raboty-spenser-l-spenser-s-spenser-l-spenser-s>.
4. Кострова Ю.С. Генезис понятий «компетенция» и «компетентность» [Текст] / Ю.С. Кострова // Молодой ученый. – 2011. – № 12. – Т. 2. – С. 102–104.
5. Генিকে Е.А. Профессиональная компетентность / Е.А. Генিকে. – М.: Сентябрь, 2008. – 176 с.
6. Коджаспирова Г.М. Педагогика: Учебник / Г.М. Коджаспирова. – М.: Гардарики, 2014. – 528 с.
7. Гериш Т.В. Компетентностный подход как основа модернизации профессионального образования / Т.В. Гериш // Стандарты и мониторинг в образовании. – 2006. – № 2. – С. 11–15.
8. Метаева В.А. Рефлексия как метакомпетентность / В.А. Метаева // Педагогика. – 2016. – № 3. – С. 57–61.
9. Velde C. Crossing borders: an alternative conception of competence // 27 Annual SCUTREA conference: 27–35, 2016. – 417 p.
10. Лабикова М.Н. Соотношение понятий «компетенция» и «компетентность» в контексте современного образования / М.Н. Лабикова [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://tara.omgpru.ru/documents/konfil/ped_fak/labik.doc.
11. Дахин А.Н. Образовательная компетентность: от существующего знания к возникающей инновационной культуре / А.Н. Дахин // Школьные технологии. – 2006. – № 5. – С. 35–44.
12. Алмазова Н.И. Когнитивные аспекты формирования межкультурной компетентности / Н.И. Алмазова. – СПб., 2013. – 489 с.
13. Иванов Д.И. Компетентности и компетентностный подход в современном образовании / Д.И. Иванов // Воспитание. Образование. Педагогика. – 2007. – № 6(12). – С. 9–32.
14. Several key accrediting agencies concerned with information literacy are: The Middle States Commission on Higher Education (MSCHE), the Western Association of Schools and College (WASC), and the Southern Association of Colleges and Schools (SACS).
15. Delamare Francoise Le Deist // Human Resource Development International. – March 2005. – Vol. 8. – No. 1. – P. 27–46.
16. Inquiries into its Meaning and Acquisition in education Settings / ed. By Edmund C. Short. – Lanham etc., University Press of America, 2015. Vol. – 389 p.

Безрук В. Н. Методология соотношения понятий компетенции и компетентность в контексте современных исследовательских подходов

В рамках данной статьи осуществлен анализ методологии соотношения понятий компетенция и компетентность в контексте современных исследовательских подходов, который позволил систематизировать основные методологические проблемы и гностические аспекты в исследованиях данных категорий. На основании этого компетенции идентифицированы как личностные качества, а компетентность – как характеристика качеств специалистов, связанная со способностями практического применения полученных знаний, умений и навыков в соответствующей профессиональной сфере личности; конкретизировано содержание наиболее значимых методологических конструкций и терминологических структур разграничения компетентности и компетенций в различных сферах профессиональной деятельности специалистов третьего поколения.

Ключевые слова: компетентность, компетенции, компетентностный подход, тестирование компетентности, профессионально-важные качества, человеческий потенциал, творческая способность, дифференцированные знания, профессиональная реализация, профессиональное развитие.

Bezruk V. M. Methodology relationship between the concepts competence and expertise in the context of current research approaches

Within this article analyzes the methodologies of relationship between competence and competencies concepts in the context of current research approaches, allowing us to systematically address main methodological problems and gnostic aspects of its study. It has been concluded that competencies should mean personal qualities, whereas competence should be identified as a set of professional qualities, knowledge, skills and aptitudes required for practical use by specialists in a certain field; the meaning of the most significant methodological constructions and terminological structures of distinction between competence and competencies in different professional environments of the third generation specialists has been specified.

Key words: competence, competence competentive approach, testing competence, professionally important qualities, human potential, creative ability, differentiated knowledge, professional sales, professional development.

УДК 351:321.7:339.9

В. О. Зозуляаспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України

ПРИНЦИПИ КАДРОВОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ЯК ІНСТРУМЕНТ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕМОКРАТИЧНОГО ВРЯДУВАННЯ

У статті здійснено теоретико-методологічний аналіз сутності принципів кадрового забезпечення органів державної влади України в сучасних умовах суспільного розвитку, встановлено особливості впливу принципів кадрового забезпечення на формування кадрової політики, запропоновано спосіб систематизації принципів кадрового забезпечення. На підставі проведеного дослідження встановлено, що принципи кадрового забезпечення органів державної влади за демократичного врядування відображають керівні ідеї, положення, закономірності, що відображають взаємозв'язок між усіма елементами кадрового забезпечення та закономірності його розвитку, мають переважно нормативне закріплення і використовуються не лише в теорії, а й на практиці.

Ключові слова: демократія, врядування, демократичне врядування, кадрове забезпечення, кадрова політика держави, принципи кадрового забезпечення.

Постановка проблеми. На розвиток України та інших пострадянських країн вагомий вплив здійснює глобальна демократія. Тому виникає питання щодо налагодження взаємозв'язків із глобальним світом, що дасть змогу визначити своє місце та ролі у всезагальному світовому просторі. Інакше держави ризикують опинитися в ситуації глобальної ізоляції, яка, у свою чергу, спровокує їх соціально-політичну та економічну деградацію [4, с. 5]. У цих умовах відбуваються зміни усіх сфер суспільного життя, у тому числі й державного управління, що призводять до формування нової парадигми управління суспільним розвитком, змінюється специфіка діяльності державних службовців, зокрема й кадрового забезпечення, що зумовлює посилення уваги до таких змін. Особливого значення набуває аналіз кадрового забезпечення органів державної влади, оскільки від рівня професіоналізму службовців залежить подальший розвиток держави.

Система державного управління України потребує оптимізації на користь національних інтересів [4, с. 292], тому, як ніколи, потрібна налагоджена і систематична робота з кадрами, що відповідає б сучасним глобальним вимогам та демократичному врядуванню з метою забезпечення органів державної влади висококваліфікованими професіоналами. У зв'язку з цим актуальною є необхідність створення дієвої системи кадрового забезпечення органів

державної влади за демократичного врядування. Підґрунтям якісного формування кадрового потенціалу органів державної влади вважаються принципи кадрового забезпечення. Отже, важливим питанням є розроблення та впровадження дієвої системи принципів, які б відповідали демократичним стандартам врядування та глобальним процесам суспільного розвитку. Дослідження принципів кадрового забезпечення актуальне і у ракурсі подальшого вдосконалення кадрової політики та державного управління загалом.

Аналіз останніх публікацій та досліджень. Часткове розроблення теми знайдено у працях таких дослідників, як Р.В. Войтович, А.Ф. Колодій, Т.Є. Кагановська, О.Я. Моздір, М.Г. Мельник, І.М. Мельник, В.М. Олуйко, Н.Р. Нижник, К.Б. Левченко тощо. Однак поза увагою дослідників залишився розгляд принципів кадрового забезпечення за демократичного врядування в умовах глобалізації, що і зумовило обрання теми дослідження.

Мета статті. Головною метою статті є здійснення теоретико-методологічного аналізу сутності принципів кадрового забезпечення органів державної влади в контексті демократичного врядування з урахуванням сучасних умов суспільного розвитку.

Виклад основного матеріалу. Кадрове забезпечення органів державної влади є складовою частиною кадрової політики держави, тому

не може будуватися на основі особистих припущень. В основу формування та ефективного функціонування кадрового забезпечення органів держаної влади за демократичного врядування мають бути покладені відповідні принципи, які мають бути законодавчо закріпленими, шляхом попереднього вироблення цілісного підходу їх визначення.

Принципи кадрового забезпечення органів держаної влади – особлива ланка структури кадрового забезпечення, що пронизує зміст кадрового забезпечення на всіх рівнях його побудови та всі його елементи.

Принципи кадрового забезпечення нерозривно пов'язані із законодавством, при цьому цей зв'язок має подвійний характер. З одного боку, кожний принцип має бути закріплений нормою законодавства з огляду на те, що не може вважатися принципом кадрового забезпечення те, що не закріплено нормативно. З іншого боку, принципи забезпечують логічну єдність усіх елементів кадрового забезпечення та стабільність кадрового забезпечення за демократичного врядування загалом.

Т.Є. Кагановська вказує, що принципи кадрового забезпечення – це зумовлені рівнем соціального, економічного, технічного, політичного розвитку суспільства та держави, закріплені в законі базові положення, які відображають сутність та значення кадрового забезпечення в державі, характеризують його зміст і структуру, а також визначають форми та методи діяльності з кадрового забезпечення, які виступають засобом забезпечення функціонування держави та її органів задля сприяння забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи в державі [6, с. 34].

Відповідно до наведеного визначення можна вивести такі ознаки принципів кадрового забезпечення за демократичного врядування:

- базові положення, що зумовлені соціально-економічним розвитком суспільства;
- відображають рівень демократичного врядування в державі;
- є засобами забезпечення функціонування держави та її органів;
- законодавчо закріплені базові положення;
- відображають сутність та значення кадрового забезпечення в державі;
- характеризують зміст і структуру кадрового забезпечення;
- визначають форми та методи діяльності з кадрового забезпечення;

– спрямовані на сприяння забезпечення прав, свобод та законних інтересів особи в державі.

Відповідно до указу Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій», в основу кадрового забезпечення мають бути покладені принципи демократичного добору, просування по службі за діловими якостями, постійного навчання державних службовців, заохочення їх до службової кар'єри, систематичного оновлення кадрів та здійснення контролю за їх діяльністю.

О.А. Воронько вважає, що основними принципами добору, розстановки та виховання кадрів є: дотримання принципів демократичного врядування у кадровій роботі і полягає у доборі за діловими, політичними й морально-етичними якостями; постійна увага до розвитку кадрів, їхнього професійного навчання та перспективи; піклування про функціонування ефективної системи кадрового резерву; спадкоємність у роботі – співпраця досвідчених і молодих перспективних працівників; оцінка їхньої діяльності за досягнутими результатами та методами роботи; постійна перевірка кадрів на практиці [5, с. 14]. Основні принципи добору, виведені О.А. Воронько, – досить вдалі, проте за демократичного врядування доречнішим буде використання значення не «спадковості», а «приємності», оскільки саме приємність передбачає співпрацю досвідчених і молодих працівників, під час якої відбувається передача вже набутого досвіду, а спадковість – спадкування.

Формулюючи принципи кадрового забезпечення, треба враховувати те, що на їх формування впливають модель демократичного врядування, державне управління, кадрова політика, право та менеджмент, оскільки кадрове забезпечення є відповідною підсистемою, що має правове підґрунтя. Кадрове забезпечення за демократичного виду врядування повинно мати свої специфічні принципи, однак вироблення повної системи принципів – доволі складне завдання, тому що ефективність управління досягається за умови послідовного застосування всієї системи принципів та кожного з них окремо [7, с. 16].

Політика кадрового добору (кадрового забезпечення), за К.Б. Левченко, має ґрунтуватися на принципі системності й наукового забезпечення

[8, с. 109]. М.Г. Мельник, досліджуючи принципи кадрового забезпечення органів судової гілки влади, дійшов висновку, що принципи кадрового забезпечення доцільно систематизувати на загальні та особливі (або спеціальні), що стосуються групи принципів кадрового забезпечення конкретного органу судової гілки влади, або на загальні, в яких відтворити адміністративно-правову природу відносин щодо кадрового забезпечення, та функціонально-управлінські, які відображають функціональне призначення діяльності щодо такого забезпечення [9]. Не можна не погодитися з твердженням М.Г. Мельника щодо поділу принципів кадрового забезпечення на визначені науковцем групи. Проте поділ принципів на загальні та спеціальні (особливі) є дієвим, коли ми розглядаємо один з органів державної влади в системі органів та поодинокі, тоді загальні принципи кадрового забезпечення будуть сприйматися як родові категорії, а спеціальні – як видові.

Однак, на нашу думку, з метою забезпечення зручності у сприйманні принципів кадрового забезпечення органів державної влади за демократичного врядування доцільним є поділ їх сукупності на дві групи:

1. Загальні принципи – це принципи, що пронизують усю систему державного управління й визначають її сутність, поширюють свою дію на всі сфери відносин, зокрема й кадрового забезпечення.

2. Функціонально-управлінські – це принципи, що є функціональним відображенням процесу організації та здійснення кадрового забезпечення.

До загальних принципів кадрового забезпечення за демократичного врядування належать такі принципи:

1) принцип верховенства права проголошений ст. 8 Конституції України. Цей принцип визнається базовим, тому що на його основі будуються усі інші принципи, визначає умови життєдіяльності всього соціального організму (створення, існування, функціонування державних органів, громадських організацій, соціальних спільнот, ставлення до них тощо). У кадровому забезпеченні проявляється на всіх його етапах;

2) принцип патріотизму та служіння українському народові – складання присяги під час вступу на посаду та чітке дотримання норм законодавства під час реалізації своїх професійних обов'язків;

3) принцип законності закріплений ст. 19 Конституції України, відповідно до якої його зміст полягає у тому, що органи державної влади, місцевого самоврядування, їх посадові особи зобов'язані діяти лише на підставі і в межах повноважень та у спосіб, що передбачений Конституцією та законами України. Цей принцип поширює свою дію на всі сфери та всіх суб'єктів і передбачає неухильне дотримання ними нормативних приписів;

4) принцип гласності (прозорість, відкритість діяльності) – важлива гарантія здійснення принципу законності; цей принцип є одним зі складників демократичного врядування і проявляється у відкритій діяльності органів державної влади;

5) принцип рівного доступу до державної служби полягає у тому, що громадяни України, незалежно від походження, соціального і майнового стану, расової і національної приналежності, статі, політичних поглядів, релігійних переконань, місця проживання, які одержали відповідну освіту і професійну підготовку та пройшли у встановленому порядку конкурсний відбір, або за іншою процедурою, передбаченою чинним законодавством;

6) принцип професіоналізму полягає у тому, що особа, яка претендує на посаду державного службовця, одержала відповідну освіту і професійну підготовку;

7) принципи іноваційності полягає у постійному вдосконаленні системи кадрового забезпечення відповідно до вимог сьогодення;

8) принцип науковості використання наукових підходів із метою удосконалення системи кадрового забезпечення (впровадження нових систем);

9) принцип добросовісності має більш суб'єктивну сторону і стосується як підлеглих, так і керівництва;

10) принцип політичної неупередженості є підкріпленням принципу професіоналізму без врахування політичних переконань; державні службовці мають неупереджено, своєчасно виконувати свої службові обов'язки, незалежно від своїх політичних поглядів й переконань;

11) принцип універсальності полягає у застосуванні однакових підходів до всіх учасників відносин у сфері кадрового забезпечення;

12) принцип конкуренції забезпечує авторитетність професії держслужбовця;

13) принцип персональної відповідальності державного службовця полягає у персональній

відповідальності державного службовця за порушення норм чинного законодавства;

14) принцип формалізації правил і стандартів забезпечує чітке розуміння службовцями своїх службових обов'язків та порядку їх виконання;

15) принцип поділу праці полягає у підготовці висококваліфікованих професіоналів відповідно до встановлених стандартів та сучасних вимог.

Зазначені загальні принципи кадрового забезпечення за демократичного врядування можуть бути застосовані і під час розподілу принципів на загальні та спеціальні. До спеціальних принципів у такому разі застосовуються принципи, що характерні для роботи з тими чи іншими органами влади. Так, до принципів роботи з особовим складом органів внутрішніх справ належать: підбір працівників для роботи в органах внутрішніх справ за моральними та діловими якостями; вибір стилю роботи з кадрами з урахуванням конкретної ситуації; дотримання соціальної справедливості у відносинах із підлеглими; спадкоємність у роботі з кадрами, залучення молодих та досвідчених працівників; формування резерву кадрів на висунення; поєднання довіри та поваги до особового складу із принциповою вимогливістю до них; забезпечення правового і соціального захисту особового складу [3, с. 13].

Функціонально-управлінські принципи кадрового забезпечення за демократичного врядування:

1) вироблення дієвого механізму відбору кадрів шляхом проведення конкурсного відбору з урахуванням індивідуальних якостей претендента та загальних організаційних вимог залежно від сфери діяльності;

2) вироблення індивідуального механізму системи резервного забезпечення;

3) принцип заохочення (мотивації) полягає у виробленні системи пільг, гарантій та пріоритетів для чинних державних службовців та пенсіонерів, при цьому обов'язковим є врахування індивідуальних якостей;

4) просування по службі за діловими якостями шляхом проведення індивідуальної, об'єктивної до кожного службовця оцінки не лише професійних, а й моральних якостей;

5) принцип службового зростання – постійне навчання державних службовців («навчання протягом усього життя»), проведення атестацій;

6) забезпечення стабільності державної служби – унеможливлення впливу змінності політичних сил чи керівництва на змінність персоналу;

7) забезпечення систематичного оновлення кадрів сприяє попередженню старіння персоналу;

8) дотримання законодавства під час вирішення кадрових питань підкреслює демократичність, законність, прозорість процедур кадрового забезпечення (формування резерву, навчання, підвищення кваліфікації, перепідготовка, просування по службі, вихід на пенсію);

9) оцінювання діяльності кожного державного службовця індивідуально і в колективі з урахуванням суб'єктивних та об'єктивних факторів під час виконання поставлених завдань;

10) врахування індивідуальних якостей та організаційних вимог під час зарахування на державну службу чи просування по службі;

11) принцип однорідності вимог – застосування однакових вимог до державних службовців та кандидатів на посаду державного службовця, залежно від сфери діяльності

Висновки і пропозиції. Отже, принципи кадрового забезпечення органів державної влади за демократичного врядування – керівні ідеї, положення, закономірності, що відтворюють взаємозв'язок між усіма елементами кадрового забезпечення та закономірності його розвитку, мають переважно нормативне закріплення і використовуються не лише в теорії, а й на практиці.

Принципи кадрового забезпечення органів державної влади відіграють значну роль у формуванні державного управління у сфері кадрового забезпечення. Складність побудови та багатоелементність принципів полягає у тому, що кадрове забезпечення потрапляє під постійні зміни, яких від нього вимагає сучасний суспільний глобалізаційний розвиток світу.

Запровадження нових дієвих принципів кадрового забезпечення органів державної влади за демократичного врядування сприятиме формуванню якісних змін у системі державного управління України та нових демократичних моделей кадрового забезпечення в умовах глобалізації.

Список використаної літератури:

1. Конституція України від 28 червня 1996 р. № 254к/96-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.
3. Бандурка О.М., Соболев В.О. Теорія та методи роботи з персоналом в органах внутрішніх справ: Підручник / О.М. Бандурка, В.О. Соболев. – Х.: Вид-во Ун-ту внутр. справ, 2000. – 480 с.
4. Войтович Р.В. Глобалізація та її вплив на систему державного управління: аналіз, проблеми, перспективи. [Монографія] / Р.В. Войтович. – Чернівці: Технодрук, 2011. – 368 с.
5. Воронько О., Северин А., Олійник І. Деякі актуальні питання атестації державних службовців / О. Воронько, А. Северин, І. Олійник // Відомості Української академії державного управління при Президенті України. – 1998. – № 3. – С. 48–57.
6. Кагановська Т.Є. Кадрове забезпечення державного управління в Україні: Монографія / Т.Є. Кагановська. – Х.: ХНУ імені В.Н. Каразіна, 2010. – 330 с.
7. Коренев А.П. Административное право России: Учебник / А.П. Коренев. – В 3-х частях. – Ч. I. – М.: МЮИ МВД России; Щит-М, 1999. – 280 с.
8. Левченко К.Б. Проблеми кадрового забезпечення процесів формування тендерної політики в Україні / К.Б. Левченко // Право і безпека. – 2004. – № 1. – С. 108–112.
9. Мельник М.Г. Класифікація принципів кадрового забезпечення діяльності органів судової гілки влади / М.Г. Мельник [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://archive.nbuv.gov.ua/portal/Soc_Gum%20/Dtr_pravo/2011_2/files/LA211_34.pdf.

Зозуля В. А. Принципы кадрового обеспечения органов государственной власти как инструмент реализации демократического управления

В статье осуществлен теоретико-методологический анализ сущности принципов кадрового обеспечения органов государственной власти Украины в современных условиях общественного развития, установлены особенности влияния принципов кадрового обеспечения на формирование кадровой политики, предложен способ систематизации принципов кадрового обеспечения. На основании проведенного исследования установлено, что принципы кадрового обеспечения органов государственной власти при демократическом управлении отражают руководящие идеи, положения, закономерности, показывают взаимосвязь между всеми элементами кадрового обеспечения и закономерности его развития, имеют преимущественно нормативное закрепление и используются не только в теории, но и на практике.

Ключевые слова: демократия, управление, демократическое управление, кадровое обеспечение, кадровая политика государства, принципы кадрового обеспечения.

Zozulia V. O. The principles of personal provision of government authorities as an instrument for implementation of good governance

The article conducts a theoretic-methodological analysis of the essence of principles of staff assistance of public authorities of Ukraine in the current context of social development, the peculiarities of influence of the principles of staff assistance on the formation of staff policy are stated, the approach to systematization of principles of staff assistance is proposed. According to our study it was found that the principles of staff assistance of public authorities for good governance reflect guiding ideas, guidelines, provisions, patterns that reflect the relationship between all elements of staff assistance and patterns of its development, mainly have the legitimization and used not only in theory, but also in practice.

Key words: democracy, governance, good governance, staff assistance, staff policy of the state, principles of staff assistance.

С. В. Ларін

аспірант кафедри глобалістики, євроінтеграції
та управління національної безпеки
Національної академії державного управління при Президентові України

АКТИВІЗАЦІЯ ВЗАЄМОДІЇ ДЕРЖАВИ І СУСПІЛЬСТВА ЩОДО ЗАХИСТУ НАЦІОНАЛЬНИХ ЦІННОСТЕЙ У СФЕРІ НАЦІОНАЛЬНОЇ БЕЗПЕКИ

У статті досліджується проблема взаємодії держави і суспільства щодо захисту національних цінностей у сфері національної безпеки, особливо в умовах інтеграції України до європейської спільноти.

Автор статті обґрунтує, настільки спільними є національні цінності українського суспільства та цінності об'єднаної Європи, і водночас ставить запитання: як активізувати взаємодію держави і суспільства щодо захисту національних цінностей у сфері національної безпеки, який комплекс європейських цінностей, традицій та норм ми прагнемо впровадити в себе?

Ключові слова: національні цінності українського суспільства, європейські цінності, інтеграція України, Європейський Союз, європейська спільнота, тенденції, принципи.

Постановка проблеми. Актуальність теми статті зумовлена дослідженням теоретико-прикладних основ активізації взаємодії держави і суспільства щодо захисту національних цінностей у сфері національної безпеки в умовах інтеграції України, що сприятиме можливостей долучення України до об'єданого європейського простору. Європа, перебуваючи в авангарді світового розвитку, віками формувала свої цінності, які вже багато років поспіль є привабливими для країн, що не входять у її політичний, економічний і культурний простір. Ці цінності частково були закріплені Декларацією європейської ідентичності, прийнятою Європейським товариством дев'яти країн-учасниць у 1973 р. у Копенгагені. Як активізувати взаємодію держави і суспільства щодо захисту національних цінностей у сфері національної безпеки, яким є комплекс європейських цінностей, традицій та норм нам необхідно впровадити в себе? З огляду на зазначене питання актуалізується проблема нашого дослідження.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Формування і функціонування європейських цінностей та європейської ідентичності з аналізом їх суспільно-політичного складника стали об'єктом дослідження у працях таких відомих зарубіжних вчених, як Ю. Габермаса, К. Гамільтона, Е. Гіденса, Г. Деланті, С. Лукареллі, В. Магуна, Р. Мейна, Б. Нельсона, Дж. О'Саллівана, А. Пагдена, Л. Пассеріні тощо.

Соціологічні, філософські, психологічні і політологічні інтерпретації сутності, природи і значення цінностей як феноменів соціального світу чітко окреслено в дослідженнях Ж. Бодріяра, Н. Смелзера, М. Шелера, Ф. Енгельса, К. Мангейма, К. Маркса, К. Менгера, Є. Головахи, Н. Паніної, В. Тугарінова, М. Фрідлендера, К. Юнга та ін.

Управлінський аспект формування національних цінностей у сфері національної безпеки розкривають: В. Горбулін, А. Дацюк, С. Здіорук, О. Литвиненко, А. Качинський, А. Возженников, Г. Новицький М. Ожеван, Ю. Опалько, М. Розумний, Б. Парохонський, С. Пирожков, Г. Ситник [22], В. Ліпкан тощо.

Незважаючи на значні теоретичні та практичні надбання з питань взаємодії держави і суспільства щодо захисту національних цінностей, це питання залишається актуальним, особливо у сфері національної безпеки, що й спонукало автора до наукового дослідження цієї проблематики.

Мета статті. Головною метою роботи є визначення напрямів активізації взаємодії держави і суспільства щодо захисту національних цінностей у сфері національної безпеки України на основі досвіду європейських держав.

Виклад основного матеріалу. Серед наукових праць філософів із питань взаємодії держави і суспільства особливий інтерес викликають твори шотландського філософа-фабриканта,

соціаліста-утопіста Р. Оуена, який у своїй праці «Розвиток соціалізму від утопії до науки» віддає перевагу застосуванню кардинально нових методів управління, чим досягнув значних успіхів у піклуванні про бідних, в благодійності, поставив людей в умови, більше наближені до людської гідності [16, с. 136–137].

Подальший розвиток ідей Р. Оуена здійснювали У. Томпсон, Д. Грей, А. де Токвіль, кожен з яких намагався обґрунтувати свій соціальний ідеал [20].

Тема соціалізації держави й політизації громадянського суспільства активно вивчалася мислителями ХХ ст. – Р. Ароном, Е. Арато, Л. Даймондом, Р. Далем, Л. Зідентопом, Д. Коеном, А. Лейпхартом, Ф. фон Хайском. Так, американський учений Р. Даль розумів демократію у співпраці влади із громадськістю, зокрема у рівності голосування, поінформованості, контролі за порядком денним [6, с. 41–42]. Американські фахівці Д. Коен та Е. Арато у праці «Громадянське суспільство та політична теорія», досить ґрунтовно аналізують моделі демократії, стан і механізми взаємодії органів державної влади із громадянським суспільством в різних країнах світу [1].

Французький вчений Р. Арон у роботі «Демократія та тоталітаризм» на прикладі Радянського Союзу проаналізував витоки тоталітаризму та надав власні рекомендації щодо його подолання [2, с. 303]. У своїй праці «Демократія в Європі» професор Оксфордського університету Л. Зідентоп зазначив, що нині жодна країна не може бути в Європейському Союзі, якщо вона не є демократичною [8, с. 58–79].

Проблема взаємодії держави з суспільством як головна загальнолюдська стратегія висвітлена у наукових підходах українських дослідників – М. Грушевського, М. Драгоманова, Б. Кістяківського, В. Липинського, І. Франка.

Методологічні засади взаємодії держави і суспільства досліджують сучасні вітчизняні науковці – Е. Базовкіна, О. Ващук, Л. Кормич, В. Кравчук, В. Купрій, В. Ладиченко, П. Манжолла, М. Михальченко, В. Новохацький, Г. Падалка, В. Пащенко, Ю. Рожкова, К. Трима, О. Ярош.

В історичному та політичному аспектах взаємодія органів влади з суспільством як чинник формування демократичних відносин розкритий здебільше як взаємовідносини між інститутами громадянського суспільства і держави. Так, В. Барков досліджував питання соціально-політичного становлення інститутів через історичні передумови розвитку громадянського

суспільства в Україні [3], О. Валецький – перешкоди, які заважають впровадженню якісної політики за умов сучасного українського суспільства [5], В. Безродна – формування та функціонування громадянського суспільства в сучасному соціумі [4]. С. Круглик досліджував розвиток громадських організацій як інститутів громадянського суспільства [12], О. Поволокіна – політичний консенсус українського суспільства [19], О. Пухкал – соціокультурні основи громадянського суспільства в Україні [20], О. Чувардинський – перспективи розвитку громадянського суспільства в період докорінних соціальних трансформацій та модернізацій [24], В. Князев – розвиток громадянського суспільства в контексті реалій сучасної України [9], В. Кравчук – взаємовідносини громадських організацій і держави в умовах формування громадянського суспільства в Україні [11], І. Паська, Я. Паська – громадянське суспільство і національну ідею на тлі європейських процесів [17], В. Смолій, А. Беренштейн, П. Панченко – екологічні проблеми розбудови громадянського суспільства в сучасній Україні [7], Г. Усатенко, С. Панцир – стан та перспективи розвитку громадянського суспільства в Україні [13].

Здійснений нами аналіз робіт свідчить, що визначення науковцями громадянського суспільства у політичній системі країни є неоднозначним. На думку Л. Гонюкової, Л. Пиляєвої, В. Сичова, Ю. Чемшит, А. Черній, інститути громадянського суспільства можуть виступати активними учасниками державотворчого процесу. На думку І. Георгізової, І. Гороховського, Л. Лойко, В. Пащенко, А. Матвійчука, активна участь громадянського суспільства у політичному житті держави залежить від їх етнополітичної суб'єктності. Конструктивне функціонування громадянського суспільства, за визначенням В. Козаков [10], Ю. Опалько [16], виникає завдяки осмисленню їх правової відповідальності та значимості в умовах кризового стану суспільно-політичної системи перехідного періоду.

Досліджуючи тему взаємодії держави і суспільства, вивчено ступінь уваги вітчизняних науковців до взаємодії державної влади, органів місцевого самоврядування з інститутами громадянського суспільства, зокрема, вченими розроблено:

– модель управлінських взаємовідносин держави та суспільства в Україні, що включає два основних блоки – державні і недержавні органи управління;

– алгоритм оцінювання ефективності функціонування в Україні механізмів взаємодії органів державної влади з громадськістю, який ґрунтується на системі послідовного моніторингу;

– концепцію системної взаємодії органів державної влади із суб'єктами громадянського суспільства;

– проблеми паритетної взаємодії органів державної влади і громадянського суспільства, комунікативної взаємодії, правової взаємодії, діалогової взаємодії, суспільного договору, функціонування інституту державного управління, взаємодії державних інституцій і громадських організацій національних меншин України, розвитку інституту громадського контролю, ефективності державно-громадського управління, розвитку жіночого політичного лідерства, підготовки управлінського персоналу та громадських лідерів на принципах соціального партнерства тощо.

Аналізуючи ці дослідження, з'ясовано, що сучасними вітчизняними науковцями виокремлено такі актуальні проблеми у взаємодії держави і суспільства:

– широке залучення громадськості до державних справ – це природна риса ментальності українського народу;

– наявність тенденції розвитку партнерства між місцевою владою та недержавним сектором у сфері надання громадських послуг;

– показник ефективного управління залежить від взаємодії місцевих владних структур з організаціями третього сектора;

– розвиток взаємовідносин органів місцевого самоврядування, громадських об'єднань з органами державної влади сприяє врегулюванню соціального захисту населення.

Здійснений нами аналіз досліджень свідчить, що вітчизняні вчені комплексно не вивчали активізацію взаємодії держави і суспільства щодо захисту національних цінностей у сфері національної безпеки, особливо в нових умовах – інтеграції України до європейської спільноти.

На нашу думку, відносини держави та суспільства у цій сфері життєдіяльності мають будуватися на основі інституційної участі інститутів громадянського суспільства у державному управлінні. Тому цінними для нас є думки В.Д. Якубенка щодо необхідності впровадження в державне управління партисипативного управління [25, с. 6], особливості якого ми розглянемо нижче.

Термін “participative management” дослівно означає «управління, засноване на участі».

Ключове слово «участь» означає різні форми участі в управлінні. Поняття «партисипація» запозичене із зарубіжної теорії і практики управління, що означає залучення найманих працівників до прийняття управлінських рішень [25, с. 6]. Спочатку партисипативне управління пов'язувалося тільки із запровадженням нових методів мотивації праці персоналу в бізнесі як ефективного засобу використання потенціалу людських ресурсів організації, його розвитку та управління ним [25]. Вчені та практики країн розвинутої демократії дійшли висновку, що партисипативне управління є одним із найперспективніших напрямів у теорії та практиці публічного менеджменту, оскільки дає змогу повніше розкрити творчий та трудовий потенціал працівників, підвищити мотивацію, збільшити продуктивність праці, поліпшити якість та ефективність діяльності, трудову дисципліну.

Нині концепцію партисипативного управління вже не варто пов'язувати лише з процесом мотивації. Ми пропонуємо розглядати її як нову концепцію активізації взаємодії держави і суспільства щодо захисту національних цінностей, особливо у сфері національної безпеки в Україні, в умовах гібридної війни на сході України, що орієнтує на широке залучення громадськості до участі у прийнятті державно-управлінських рішень спільно з суб'єктами, які відповідають за захист національних цінностей у цій сфері життєдіяльності суспільства.

Використання концепції партисипативного управління може стати інструментом побудови системи захисту національних цінностей у сфері національної безпеки. Важливо зазначити, що участь інститутів громадянського суспільства в державному управлінні не применшує ролі, прав і відповідальності суб'єктів захисту національних цінностей у сфері національної безпеки. В основі їх відносин з інститутами громадянського суспільства лежить делегування повноважень, використання дорадчих принципів. Не випадково широковідомий німецький термін «Mitbestimmung» інтерпретується як співучасть без права вирішального голосу [25]. Проте на рівні структур (рад, асоціацій, консорціумів тощо) допускається повна автономія на базі самоврядування. У компетенцію таких структурних утворень уходить досить широке коло організаційних, соціальних, політико-правових, ресурсних питань.

Таким чином, активізація взаємодії держави і суспільства щодо захисту національних

цінностей у сфері національної безпеки може здійснюватися завдяки запровадженню моделі партисипативного управління, яка ототожнює життєві цінності громадянського суспільства із цінностями нації, узгоджує взаємні цілі, культивує відчуття причетності до загальнодержавної справи, об'єднує новаторський потенціал громадянського суспільства, надаючи можливість приймати управлінські рішення, пов'язані з їх функціональними обов'язками суб'єктів державного управління, і підтримуючи пропозиції інститутів громадянського суспільства, третього сектора щодо вдосконалення захисту національних цінностей у сфері національної безпеки в Україні. Завдяки широкій участі інститутів громадянського суспільства у розробленні і прийнятті державно-управлінських рішень задовольняються їх потреби у самореалізації, самоствердженні, зростає новий напрям громадського руху – волонтерство, яке широко запроваджено в розробленні і прийнятті рішень у соціальній, гуманітарній політиці європейських держав.

Висновки і пропозиції. Аналізуючи результати дослідження щодо активізації взаємодії держави і суспільства на засадах партисипативного управління щодо захисту національних цінностей українського суспільства, можна відзначити стабільно критично низький рівень довіри громадян до владних інститутів, політичних партій, органів правопорядку, профспілок, міжнародних структур на відмінну від цінностей об'єднаної Європи. Тому запровадження партисипативного управління захисту національних цінностей у сфері національної безпеки є одним із сучасних ефективних методів публічного менеджменту, що передбачає демократизацію, участь третього сектору в розробленні, реалізації та експертизі державно-управлінських рішень, використання потенціалу громадянського суспільства у розвитку державотворення.

Подальшого дослідження потребують питання моделювання ролі інститутів громадянського суспільства у цьому процесі.

Список використаної літератури:

1. Арато Э. Гражданское общество и политическая теория / Э. Арато, Д.Л. Коэн; пер. с англ.; общ. ред. И.И. Мюрберг. – М. : Изд-во «Весь Мир», 2003. – 784 с.
2. Арон Р. Демократия и тоталитаризм / Р. Арон; пер. с франц. Г. Семенова. – М. : Текст, 1993. – 303 с.
3. Барков В.Ю. Соціально-політичне становлення громадянського суспільства в Україні / В.Ю.Барков. – К. : 1999. – 312 с.
4. Безродна В.Ф. Особливості формування громадянського суспільства в процесі політичної модернізації України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : спец. 23.00.02 «Політичні інститути та процеси» / В.Ф. Безродна. – Одеса, 2004. – 16 с.
5. Валецький О.Л. Архетипи українських реформ : від адміністративно-командної до адміністративно-олігархічної моделі / О.Л. Валецький // Публічне управління: теорія та практика : збірник наукових праць Асоціації докторів наук із державного управління : Спеціальний випуск. – Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2012. – С. 39–49.
6. Даль Р. Демократия и ее критики / Р. Даль ; пер. с англ. М. Ильина. – М. : Росс. Полит. энцикл. (РОССПЭН), 2003. – 576 с.
7. Екологічні проблеми розбудови громадянського суспільства в сучасній Україні / Під ред. В. Смолята ін. – К. : ПУ, УАІН НАНУ, 2000. – 224 с.
8. Зидентоп Л. Демократия в Европе / Л. Зидентоп; пер. с англ. В.Л. Иноземцева. – М. : Логос, 2001. – 312 с.
9. Князев В. Громадянське суспільство в контексті реалій сучасної України / В. Князев, Ю. Бакаєв // Зб. наук. праць : Формування громадянського суспільства в Україні : стан, проблеми, перспективи. – К. : Вид-во УАДУ, 2001. – С. 26–38.
10. Козаков В.М. Соціально-ціннісні засади державного управління в Україні : [монографія] / В.М. Козаков. – К. : Вид-во НАДУ, 2007. – 284 с.
11. Кравчук В.М. Громадські організації і держава: взаємовідносини в умовах формування громадянського суспільства в Україні (теоретико-правові аспекти) : [монографія] / В.М. Кравчук. – Тернопіль : Терно-граф, 2011. – 260 с.
12. Круглик С.Б. Громадські організації як інститути громадянського суспільства / С.Б. Круглик // Гілея. – 2010. – № 25. – С. 91–98.
13. Крутій О.М. Концептуальна модель діалогової взаємодії органів державної влади та інститутів громадянського суспільства / О.М. Крутій // Теоретичні та прикладні питання державотворення. – Одеса : Вид-во ОРІДУ НАДУ, 2010. – Вип. 7 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nbu.gov.ua/e-journals/tppd/index.htm>.
14. Маркс К. Избранные произведения : в 3 т. / К. Маркс, Ф. Энгельс. – М. : Политиздат, 1981. – Т. 3. – 643 с.
15. Мельник А.Ф. Публічний сектор і державна політика в демократичному суспільстві : [монографія] / А.Ф. Мельник, О.В. Длугопольський. – Тернопіль : Екон. думка, 2008. – 240 с.

16. Опалько Ю.В. Збереження культурно-історичної спадщини в сучасній Україні : проблеми та перспективи / Ю.В. Опалько // Стратегічні пріоритети. – К., 2007. – № 1(2). – С. 83–87.
17. Осипова Е.В. Соціологія Еміля Дюркгейма / Е.В. Осипова. – М. : АЛЕТЕІЯ, 2001. – 332 с.
18. Пасько І.Т. Громадянське суспільство і національна ідея : Україна на тлі європейських процесів. Компаративні нариси / І.Т. Пасько, Я.І. Пасько. – Донецьк : Східний видавничий дім, 1999. – 184 с.
19. Поволокіна О.М. Політичний консенсус як чинник консолідації українського суспільства : автореф. дис. ... канд. політичних наук : спец. 23.00.03 «Політична культура та ідеологія» / О.М. Поволокіна. – К. : КНУ ім. Т. Шевченка, 2011. – 20 с.
20. Політологія : [Навчальний посібник] / Штанько В.І., Чорна Н.В., Авксентьєва Т.Г., Тихонова Л.А. – 2-ге вид., переробл. та доп. – К. : Видавництво Фірма «ІНКОС», Центр учбової літератури, 2007. – 288 с.
21. Пухкал О.Г. Національна ідея як важливий чинник розвитку громадянського суспільства в Україні / О.Г. Пухкал // Економіка та держава. – 2013. – № 2. – С. 118–122.
22. Ситник Г.П. Державне управління національною безпекою України : підручн. / Г. П. Ситник. – К.: НАДУ, 2004. – 408 с.
23. Сімакова Ю.С. Партиципативне управління як один із найперспективніших напрямів у теорії та практиці управління [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.drohobych.net/2010/pdf>.
24. Чувардинський О.Г. Громадянське суспільство, громадянське самоврядування і розвиток держави / О.Г. Чувардинський // Нова парадигма. – 2007. – № 68. – С. 141–149.
25. Якубенко В.Д. Партиципативне управління в соціалізації корпоративних відносин / В.Д. Якубенко // Науковий вісник Чернівецького торговельно-економічного інституту КНТЕУ: Зб. наук. праць. Вип. IV. – Чернівці, 2003. – С. 19–24.
26. Weber M. Die Wirtschaftsethik der Weltreligionen. Einleitung // Weber M. Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie. – Bd. I. – S. 237–275.

Ларин С. В. Активизация взаимодействия государства и общества по защите национальных ценностей в сфере национальной безопасности

В статье исследуется проблема взаимодействия государства и общества по защите национальных ценностей в сфере национальной безопасности, особенно в условиях интеграции Украины в европейское сообщество.

Автор статьи обосновывает, насколько являются общими национальные ценности украинского общества и ценности объединенной Европы, и одновременно ставит вопросы: как активизировать взаимодействие государства и общества по защите национальных ценностей в сфере национальной безопасности, какой комплекс европейских ценностей, традиций и норм мы стремимся внедрить в себя.

Ключевые слова: национальные ценности украинского общества, европейские ценности, интеграция Украины, Европейский Союз, европейское сообщество, тенденции, принципы.

Larin S. V. Activation of the interaction of the state and society with regard to the protection of national values in the field of national security

The article examines the problem of interaction between the state and society to protect national values in the sphere of national security, especially in the context of Ukraine's integration into the European community.

The author argues that the national values of Ukrainian society with the values of a united Europe are so common, and at the same time raises the question: how to intensify the interaction of the state and society

Key words: national values of the Ukrainian society, European values, the integration of Ukraine, the European Union, the European Community, trends, principles.

Р. І. Сторожев

кандидат наук із державного управління,
докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

СТАН ДОСЛІДЖЕННЯ ПРОБЛЕМИ ЛІДЕРСТВА У ВІТЧИЗНЯНІЙ ТА ЗАРУБІЖНІЙ ЛІТЕРАТУРІ

У статті аналізуються проблеми лідерства в публічно-управлінській діяльності, які досліджувалися у вітчизняній та зарубіжній літературі, уточнюються трактування поняття «лідерство». Проаналізовано підходи до вивчення лідерства в публічно-управлінській діяльності, виокремлено типи лідерства.

Ключові слова: лідер, лідерство, розвиток лідерства, державне управління, публічно-управлінська діяльність.

Постановка проблеми. Проблема лідерства нині є ключовою. Світ входить в постіндустріальну епоху, епоху глобалізації та інформатизації, епоху розвитку інтелектуальних людських ресурсів. Відповідно, змінюються умови праці (інтелектуальна праця виходить на перше місце), змінюється системи управління, в тому числі і державного. А тому суспільство потребує управлінця нового типу (ефективне управління інтелектуальним людським потенціалом), з високим рівнем професіоналізму, якому притаманні компетенції лідера з новим рівнем мислення, новим набором знань, умінь і навичок, з високим рівнем відповідальності перед країною за результати своєї діяльності та який би відповідав викликам нового часу. Саме тому розгляд означеної проблеми є таким актуальним.

Аналіз останніх досліджень та публікацій свідчить про те, що проблема сучасного лідерства у державному управлінні постійно перебуває в полі зору вітчизняних та зарубіжних вчених. Вагомий внесок у дослідження проблем лідерства в державному (публічному) управлінні, державної (публічної) служби зробили Н. Гончарук, В. Гошовська, Г. Дмитренко, О. Крюков, Б. Кухта, Н. Нижник, М. Пірен, Ф. Рудич, В. Голубь, Л. Пашко та інші. Однак питання понятійно-категоріального апарату дослідження лідерства в публічно-управлінській діяльності в науці державного управління не отримало належного наукового обґрунтування, чим і зумовлена актуальність теми цієї розвідки.

Мета статті. Головною метою роботи є з'ясування стану дослідження питання лідерства у вітчизняній та зарубіжній літературі, що

і визначило завдання статті – здійснити аналіз наукової літератури вітчизняних та зарубіжних вчених.

Виклад основного матеріалу. Нині питання лідерства та розвитку лідерського потенціалу знаходяться в центрі уваги науковців та практиків, які усвідомлюють їх важливість для здійснення ефективного управління та розвитку демократії. На відміну від традиційних підходів до визначення феномену лідерства, в яких він розглядався у контексті обраності, місця в ієрархічній структурі влади, соціального статусу, психологічно-соціальних характеристик тощо, сучасне розуміння лідерства трактує його як нову якість управління людськими ресурсами, в якій засадничими є знання та вміння оперативно реагувати на суспільні зміни, приймати відповідні рішення, брати на себе відповідальність за їх реалізацію.

Лідерство є однією з сучасних концепцій управління, що актуалізована в системі публічного управління. Змістовність будь-якої концепції визначається комплексом ключових положень та понять, що дають змогу спрямовувати дослідження у визначеному напрямі. У нашій розвідці ми зосередимо свою увагу на розкритті змісту таких понять, як «лідерство», «публічне управління», «управлінська діяльність».

Вивчення й аналіз наукових робіт зарубіжних вчених, які намагалися дати власне трактування поняття лідерства, не дає змоги вивести якесь одне смислове формулювання цього явища. Так, лідерство в працях зарубіжних політологів, філософів трактується як:

– центр групових процесів (С. Кулі, Е. Мамфорд, Л. Бернхард, Дж. Браун та ін.);

- вияв особистісних рис (Л. Боуден, У. Бінгем, О. Тід);
- мистецтво досягнення єдності (Е. Мансон, Т. Філліпс, Б. Мур та ін.);
- дія та поведінки (Л. Картер, Дж. Хемфілл, Ф. Фідлер);
- інструмент досягнення мети або результату (У. Коулі, Р. Беллоуз, К. Девіс та ін.);
- взаємодія (Е. Богардус, П. Пігорс, Р. Мертон);
- уміння переконувати (С. Шенк, Н. Коуплент);
- здійснення впливу (Р. Стогділл, А. Танненбаум, Р. Кан, Ф. Массарик та ін.);
- ставлення до влади (Ж. Блондель, Х. Герт, С. Міллз та ін.);
- диференціація ролей (Т. Гордон, П. Конверс, Р. Тернер та ін.);
- ініціація або введення структури (М. Сміт, О. Голднер, С. Джібб та ін.) [1].

Віддаючи належне названим вище та іншим концепціям визначення лідерства, ми дотримуємося позиції, зміст якої полягає в тому, що лідерство – це взаємозв'язок, взаємодія та взаємовплив основних його елементів (лідер, послідовники, середовище, завдання). Крім того, лідерство – це не тільки набір неординарних якостей і здібностей лідера, а й особливий вид міжособистісних взаємин, і його вплив є цілеспрямованим і передбачуваним, характеризується тривалістю часу та динамічністю.

У суспільно-політичному житті поняття «лідер» часто ототожнюється з поняттям «керівник», хоча між цими поняттями є певні відмінності. Керівництво найчастіше пов'язане з управлінням конкретною організацією або конкретним суспільно-політичним процесом. Лідерство в державному управлінні може здійснюватися й поза такими ситуаціями. Автор вважає, що реальна практика, як правило, об'єднує функції лідера і керівника.

Аналіз наукових концепцій із проблеми визначення поняття лідерства показує, що гостра різниця у поглядах авторів зазначених концепцій, скоріше, стосується оцінок ефективності лідерства у сфері взаємодії та взаємовпливів між лідером та його послідовниками, а також у розподілі владних повноважень, які здійснює лідер між своїми прихильниками.

Історичний досвід суспільно-політичного життя засвідчує, що феномен лідерства вкорінений у самій природі людини та суспільства, що лідерство базується на природних потребах

людського суспільства. Ці потреби диктуються необхідністю самоорганізації, упорядкування життєвого укладу і поведінки людей із метою забезпечення їхньої життєдіяльності. Таке впорядкування досягається завдяки вертикальному управлінню, верхівкою якого і є лідер.

Аналізуючи численні концепції визначення лідерства, вважаємо за можливе виділити два аспекти цього феномена: 1) визначення формально-посадового статусу лідера, пов'язаного з володінням владою; 2) виявлення суб'єктивної діяльності лідера з виконання покладеної на нього соціально-політичної ролі [2].

Перший аспект має ключове значення для оцінки індивіда як політичного лідера.

Другий аспект зумовлює лише збереження владної посади, а також служить для оцінки лідера як результативного або нерезультативного, великого або ординарного, успішного або банкрута, доброго або злого тощо.

Багато зарубіжних вчених під час визначення структури лідерства виділяють три основних компоненти: індивідуальні риси лідера; ресурси або інструменти, якими він володіє; ситуацію, в якій він діє і яка впливає на його соціальну, політичну поведінку. Усі ці компоненти є вирішальними складовими елементами ефективності лідерства, проте вони, на переконання автора цього дослідження, не виступають вичерпними у визначенні політичного лідерства.

Велике значення в поведінці лідера мають такі чинники, як структура його власної політичної організації та модель взаємостосунків усередині неї, тобто роль і політична вага лідера у взаємовідносинах зі своїми послідовниками. Вітчизняні дослідники Н. Гончарук та І. Сурай, досліджуючи проблематику лідерства, дійшли висновку, що протягом останніх 50 років було запропоновано понад 65 систем класифікації визначень лідерства. Незважаючи на цей факт, залишаються відкритими питання про те, є лідерство характеристикою індивіда чи соціальною роллю; чи варто включати в поняття лідерства процеси впливу, пов'язані з примусом; схожі чи різняться лідерство і керівництво? Резюмуючи, науковці зазначають, що для більшості дослідників лідерство є феноменом, що описує процеси впливу в групах або організаціях, і спрямоване на координацію групових дій та відносин у процесі досягнення групової мети [3].

У теорії державного управління питання лідерства розглядається як управлінські взаємовідносини між керівником і підлеглими, засно-

вані на ефективному поєднанні різних джерел влади і спрямовані на спонукання людей працювати для досягнення поставлених цілей [3].

Відповідно до «Енциклопедичного словника з державного управління», лідерство включає в себе поняття «керівник-лідер», «державний службовець-лідер». Ці феномени, а саме керівник і лідер, у результаті розвитку публічно-управлінської діяльності постійно піддаються процесу синтезування. На думку дослідників С. Гайдученка та С. Чернова, на попередніх етапах ключова управлінська проблема полягала у встановленні конструктивного співробітництва між офіційними керівниками, з одного боку, і лідерами робочих груп та трудових колективів, з іншого, нині стає нормою в діяльності успішного управлінця суміщення функцій керівника і лідера. Через це поняття «керівництво» поступово змінюється поняттям «лідерство», оскільки реальне й ефективне управління організацією забезпечується не стільки авторитетом посади, скільки авторитетом особистості керівника, його лідерськими здібностями [4].

Систематизувавши різні підходи до трактування лідерства, вітчизняні фахівці у галузі науки державного управління виокремили три основних, які сприяють розкриттю його сутності, а саме:

- 1) лідерство – це різновид влади;
- 2) лідерство – це управлінський статус;
- 3) лідерство – це вплив на інших людей [4, с. 19].

Згідно із цією класифікацією, лідерство як різновид влади виявляє специфіку через її спрямованість зверху до низу, а також через те, що її носієм виступає не більшість, а одна людина або група осіб.

Лідерство як управлінський статус пов'язане з прийняттям рішень та керівною посадою. На думку дослідників, така інтерпретація лідерства впливає зі структурно-функціонального підходу, що припускає розгляд суспільства як складної, ієрархічно організованої системи соціальних позицій і ролей. Зайняття в цій системі позицій, пов'язаних із виконанням управлінських функцій (ролей), і дає людині статус лідера.

Характеризуючи лідерство як вплив на інших людей, науковці доходять висновку, що феномен лідерства виникає і реалізується тільки в суспільному середовищі. Визнання, виявлення, застосування природних психофізичних, розсудливо-розумових та розпорядчо-організа-

ційних відмінностей людей – якості, які притаманні лідеру та відрізняють його від інших людей [4, с. 19–20].

Розкриваючи сутність поняття «лідерство», Н. Гончарук та І. Сурай акцентують на таких його складниках, як феномен лідера, принцип лідерства та інститут лідерства. На їхню думку, феномен лідера полягає у визнанні природних психофізичних, розсудливо-розумових та розпорядчо-організаційних відмінностей людей. Принцип лідерства ґрунтується на діяльності відповідним чином організованих великих і малих соціальних груп, що формує тип владних відносин у групах та між суспільними групами. Інститут лідерства – це визнання ієрархічного способу організації політичного життя суспільства, що характеризується існуванням певних установ, наділених владними повноваженнями та виконуючих специфічні функції [3, с. 7–8].

Дослідник Л. Пашко виділяє три основних моделі сучасного управлінського лідерства:

- 1) принцип-центричне лідерство, яке пронизує всі організаційні рівні та акцентує на обов'язковій наявності на кожному з них ключового принципу як передумови формування управлінського лідерства;
- 2) відповідальне лідерство;
- 3) емоційне лідерство [5, с. 51–52].

Узагальнюючи складники окреслених моделей, ми можемо виокремити такі базові елементи лідерства, як авторитет, довіра, компетентність.

Цікавими є дослідження зарубіжних вчених із визначеної проблеми, зокрема, дослідники І. Беніс, Р. Стоділ, вивчаючи лідерство, серед загальних якостей лідера виокремлюють ще: цілісність, допитливість, відвагу, упевненість, активність, рішучість, відповідальність, толерантність тощо [6].

Американський вчений П. Друкер вважає, що керівником-лідером можна вважати такого керівника, який має прибічників, прихильників, людей, які його підтримують і слідує за ним із великим бажанням і вірою в нього. Люди йдуть за таким керівником за власним бажанням, а не тільки через те, що той є керівником. Успішний лідер, на думку П. Друкера, не завжди є тою особистістю, яку всі люблять або якою захоплюються. Лідерство не означає популярності. Лідерство, вважає вчений, – у першу чергу, результати дій, які для всіх відкриті. Саме вони демонструють іншим приклад. Лідерство не ви-

никає з посади, привілеїв, титулів чи грошей. Лідерство – то велика відповідальність [7].

Українська дослідниця Л. Орбан-Лембрик вивчає особистісні якості лідера: «Здорові люди продуктивно працюють, їм властиві творчість, комунікабельність, почуття гумору, критичність, здатність виявляти нові резерви ефективності своєї життєдіяльності» [8, с. 325].

Окремі вітчизняні дослідники (І. Романчук, І. Карнаух) вивчають якості лідера, які, на їхню думку, «набуваються індивідом протягом усього життя в процесі пізнання світу, копіткої роботи над собою та виконання своїх службових обов'язків і функцій» [9].

Дослідження питання розвитку лідерства в публічно-управлінській діяльності важливо розглядати у двох аспектах: з одного боку, розвиток особистості державного службовця, з іншого – розвиток публічно-управлінської діяльності.

З огляду на це розвиток особистості державного службовця можна розуміти як зміну якості його особистісних та професійних характеристик, а розвиток публічно-управлінської діяльності – як підвищення якості роботи інституту держави щодо ефективного здійснення її завдань і функцій «шляхом опосередкованого впливу лідерства на результативність організаційного управління» [10, с. 51].

Державні службовці для того, аби бути лідерами, провідниками системних реформ у суспільстві, мають володіти необхідними компетенціями щодо набуття лідерських навичок та підвищення своєї кваліфікації відповідно до вимог часу. Саме тому важливо, аби на державній службі були створені можливості для навчання та розвитку з метою підтримки керівників у виконанні ними ролі лідерів [11].

Погоджуючись із тезою О. Бакаєвої, яка переконана в необхідності створення можливостей для навчання та розвитку керівників як лідерів, зауважимо, що набуття лідерських навичок необхідне не лише керівникам, але й усім державним службовцям, оскільки «державний службовець – людина, що служить державі. По-перше, він професіонал у сфері управління, тобто тією чи іншою мірою бере участь у підготовці, прийнятті та виконанні управлінських рішень. По-друге, він дотичний до влади, володіє нею, нехай навіть у самому незначному обсязі, а отже, він має право вимагати від людей певних вчинків. По-третє, у соціальній структурі суспільства він займає почесне місце, яке при-

вертає увагу людей, його вважають знаючим, розуміючим та здатним вирішувати хвилюючі питання громадян» [12, с. 3–4].

Обґрунтував концепцію розвитку лідерства на державній службі П. Хайтов, зазначаючи, що такі положення концепції тягнуть за собою трансформацію статусу відділів управління персоналом [13].

Висновки і пропозиції. Отже, зважаючи на складність та багатоаспектність такого феномена, як лідерство, специфіку державно-управлінської діяльності та потребу управлінців нового типу, які б відповідали викликам часу, встановлено необхідність визначення професійних компетенцій лідерства в державному управлінні.

Аналіз наукових досліджень із питань лідерства має бути врахований під час розроблення та реалізації програм підготовки та підвищення кваліфікації державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування. З огляду на це подальшого наукового дослідження потребують питання формування таких програм підготовки та підвищення кваліфікації, їх змістового та інструментального наповнення.

Список використаної літератури:

1. Бертуччі Г. Розкриття людського потенціалу задля підвищення ефективності державного сектору: міркування щодо головних висновків Всесвітньої доповіді UNDESA'S 2005 про стан державного сектору / Г. Бертуччі // Демократичний розвиток: вищі державні службовці та політико-адміністративні стосунки : матеріали XVIII Міжнародного конгресу з підготовки вищих державних службовців, Україна, Київ, 15–17 червня 2005 р. / укл. С.В. Соколик. – К. : К.І.С., 2005. – С. 141–147.
2. Гогіна Л.М. Компетенції та компетентності в державній службі України: до проблеми понятійного апарату / Л.М. Гогіна [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.academy.gov.ua/ej/ej6/txts/08glmpa.htm>.
3. Гончарук Н. Керівний персонал у сфері державної служби України: формування та розвиток : [монографія] / Н.Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2007. – 239 с.
4. Гайдученко С.О., Чернов С.І. Вплив лідерства на формування та розвиток організаційної культури в публічному управлінні / С.О. Гайдученко, С.І. Чернов // Ефективність державного управління. – 2014. – Вип. 40. – С. 109–115.
5. Політичне лідерство: [навч. посібник] / за заг. ред. В.А. Гошовської, Л.А. Пашко. – К. : НАДУ, 2013. – 300 с.
6. Stogdill Ralph M. Handbook of Leadership: A Survey of Theory and Research / Ralph M.

- Stogdill. Free Press, New York, 1974 // Journal of Education for Social Work. – 1975. – Volume 11. – Issue 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00220612.1975.10778712>.
7. Hedges J. Adopting a competency approach / J. Hedges. – New York : In Brief Plus, 1996. – 425 p.
 8. Орбан-Лембрик Л.Е. Соціальна психологія : підручник для студ. вищих навч. закл. : у 2-х кн. / Л.Е. Орбан-Лембрик. – К. : Либідь, 2004. – 560 с.
 9. Романчук І. Особистісна складова професійної компетентності керівника у сфері державної служби / І. Романчук, І.Карнаух [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01\(4\)/10rivsds.pdf](http://www.dridu.dp.ua/vidavnictvo/2010/2010_01(4)/10rivsds.pdf).
 10. Столяр Л. Проблеми лідерства в державному управлінні / Л. Столяр // Збірник наукових праць Національної академії державного управління при Президентові України. – 2012. – Вип. 1. – С. 58–65.
 11. Obłuj K. Strategia sukcesu firmy / K. Obłuj. – Warszawa : Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne S. A., 2000. – 226 s.
 12. Walczak W. Kompetencje jako element wiedzy / W. Walczak // Ekonomika i Organizacja Przedsiębiorstwa. – 2010. – № 5. – С. 3–11.
 13. Warren Bennis. On becoming a leader / Bennis Warren. – New York : Addison Wesley Mging/Leading, 1989. – Рр. XII–XIV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://cclp.mior.ca/Reference%20Shelf/PDF_OISE/Bennis.pdf.

Сторожев Р. И. Состояние исследования проблемы лидерства в отечественной и зарубежной литературе

В статье анализируются проблемы лидерства в публично-управленческой деятельности, которые исследовались в отечественной и зарубежной литературе, уточняются трактовки понятия «лидерство». Проанализированы подходы к изучению лидерства в публично-управленческой деятельности, выделены типы лидерства.

Ключевые слова: лидер, лидерство, развитие лидерства, государственное управление, публично-управленческая деятельность.

Storozhev R. I. The state of research of the problem of leadership in the domestic and foreign literature

The article analyzes the problems of leadership in public management, which were researched in domestic and foreign literature, clarifying the interpretation of the concept of “leadership”. The approaches to the study of leadership in public management activities are analyzed, types of leadership are singled out.

Key words: leader, leadership, leadership development, public administration, public and managerial activity.

Л. М. Титаренко

кандидат політичних наук, доцент,
доцент кафедри гуманітарних та соціально-політичних наук
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ФУНКЦІОНУВАННЯ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ В КОНТЕКСТІ МОДЕРНІЗАЦІЇ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ

У статті звертається увага на зумовленість функціонування державної влади в напрямі взаємодії різних її гілок: модернізації в умовах удосконалення публічного управління як базової основи системи державного управління. Розглядаються питання, пов'язані з проблематикою оптимізації публічної влади, удосконаленням сфери регіонального розвитку в контексті соціально-економічної та політичної модернізації сучасної України.

Ключові слова: функціонування державної влади, модернізація публічного управління та суспільного розвитку, державна політика, вітчизняний соціально-політичний та економічний розвиток, взаємодія гілок влади, ефективність функціонування державної влади в країні, розбудова України.

Постановка проблеми. Розвиток ефективних інститутів влади в Україні неможливий без відчутних змін у політико-адміністративній системі. Нині такі явища, як внутрішньо-вітчизняні та глобальні ризики, які загрожують як Україні, так і світу, сформувавши нові виклики у сфері публічної політики.

Головною передумовою розбудови України як незалежної, правової, демократичної, соціально-орієнтованої держави є зміцнення незалежності країни, її інтеграції у світове співтовариство, підвищення життєвого рівня громадян та соціально-політичної стабільності й економічного розвитку.

Нині постає важливим вирішення багатьох проблем, пов'язаних із взаємодією різних гілок влади: забезпечення гідних умов життя населення незалежно від місця проживання, а також зниження наявної міжрегіональної диференціації. З ефективністю регіонального розвитку країни та створенням механізмів публічної діяльності, які концентруються у сфері державних інституцій, постає необхідність удосконалення державної влади в системі публічного управління загалом.

Аналіз останніх досліджень та публікацій. Відомі напрацюваннями стосовно теорії публічного управління в сучасній Україні вчені розпочали наукові дослідження порівняно недавно. Вагомий внесок у дослідження окресленої проблематики зробили В. Авер'янов [1], В. Бакуменко [2], А. Михненко, О. Оболенський,

М. Стадник, Ю. Сурмін та інші. Питаннями створення ефективної системи управління регіонами, дієвої сфери публічного управління та здійснення державної політики країни загалом відомі такі провідні науковці, як: Е. Алаєв, О. Амоша, Г. Балабанов, О. Берданова, В. Вакуленко, Н. Гринчук, В. Дерезь, Ю. Ковбасюк, А. Колодій, А. Мазур, Ю. Наврузов, В. Нудельман, В. Трошинський, Г. Столбов, В. Ходачек, А. Школик, О. Якубовський тощо [1; 2; 5; 6; 10; 17].

Віддаючи належне їх науковому доробку, варто зауважити, що дослідження за цією тематикою не втрачають своєї актуальності як в Україні, так і у світі.

Мета статті. Головною метою роботи є висвітлення проблематики функціонування державної влади в контексті динаміки державно-публічного управління: пошук нових шляхів вироблення, прийняття та виконання управлінських рішень у напрямі удосконалення ефективності функціонування державної влади в Україні. Основною метою аналізу публічної політики є не політична влада як така, а її використання з метою розв'язання наявних суспільних проблем.

Виклад основного матеріалу. У своєму розвитку Україна пройшла певний етап становлення та функціонування державної влади, формування незалежної держави, демократичних інститутів та європейського вибору. Водночас на тлі динаміки вітчизняних перетворень варто визнати, що побудована в Україні полі-

тична та економічна система є малоефективною, якщо оцінювати її з точки зору створення соціально-політичних та економічних умов для демократичного, прогресивно-інноваційного розвитку суспільства загалом.

Нині доводиться констатувати, що сприйняття публічної політики у співвідношенні до демократичних перетворень у вітчизняному суспільстві є надто критичним серед громадян [7; 8; 12; 15]. На думку європейських фахівців, «публічна політика» визначається як зв'язок послідовних рішень чи діяльності, прийнятих різними публічними, а інколи приватними дійовими особами, ресурси та інституційна належність яких різні [9; 18].

Необхідно визнати, що концентрація повноважень у центральних органах влади призводить до того, що у процесі їх функціонування виникають найрізноманітніші «конфлікти інтересів» – між приватними та суспільно-правовими обов'язками, службовими повноваженнями, особистими та груповими, державними та регіональними, відомчими інтересами в діяльності вітчизняних органів публічної влади.

Конфлікт інтересів – гостра проблема для представників публічного управління, адже посадові особи органів управління займають специфічне місце у суспільстві. Вони мають право та можливості виступати від імені держави, беруть участь у формуванні державних рішень, реалізують державно-управлінську діяльність, державно-владні повноваження, які суттєво впливають на долю як окремих громадян, так і соціальних груп, суспільства і держави загалом.

Із точки зору соціології інноваційних процесів, все, що відбувається нині у суспільстві, можна розглядати як систему нововведень із суперечливою полярністю. Заслугує на особливу увагу висновок соціологів школи Т. Заславської: «У суспільствах із біфуркаційною траєкторією розвитку, який інколи визначають як революційний, нестійкий, соціальні групи, переходячи в якісно новий стан, у процесі адаптації проходять три стадії: 1) соціального шоку; 2) мобілізації адаптивних резервів; 3) реакції на виклик середовища» [16, с. 112].

Вітчизняний суспільно-кризовий період потребує від держави соціально-захисної спрямованості. Така стратегія, час і завдання якої потребують зменшення соціальної напруги, вимагає від публічного службовця вміння визначити новітні технології управління [7; 12; 15]. Водночас досі існує думка про доцільність по-

слаблення управлінсько-регулятивної функції держави, що у багатьох випадках сприяє зниженню вимог до публічного управління, та спрощення їх реалізації [8, с. 20].

Відомий вчений Д. Форрестер, автор методу динамічного моделювання, одну з основних причин недостатнього впливу прийняття адміністративних рішень на практиці вбачав в тому, що «більшість досліджень, прийняття рішень починали люди, які мало ознайомлені з практикою управління» [16, с. 110]. Вважаємо, що практичне значення для підвищення ефективності управління на всіх рівнях має розроблення соціальної технології інноваційних процесів як системного явища. Детального аналізу в цьому плані потребують такі ключові категорії, як «інноваційний потенціал публічного управління», «інноваційне ядро організації», «рішення інноваційної активності». Ця група питань вимагає підходів, які успішно використовуються в соціології інноваційних процесів і цій тематиці присвячено чимало розробок вітчизняних та зарубіжних наукових шкіл [1; 2; 3; 4; 5; 9].

Варто окреслити, що вітчизняний інформаційно-аналітичний вісник «Укрінформ» висвітлює питання суспільного розвитку, стратегію розвитку держави. З точки зору О. Сидорчук, поразкою року є відсутність реформ [15, с. 1]. Вітчизняний соціолог Є. Головаха висунув гіпотезу про існування соціальних патологій у нашому суспільстві, так званих стратегічних соціопатій, які характерні для посттоталітарних суспільств і зумовлені глобальною руйнацією звичайної системи соціальної адаптації людей. Рівень достатку більшості громадян нашої країни став нижчим за попередній, разом із тим суспільство набуло самих негативних явищ: безробіття, невпевненість у завтрашньому дні, розмежування на багатих і дуже бідних, що породжує відчуття соціальної несправедливості [15, с. 2].

Негативним наслідком функціонування державної влади можна вважати і монопольне становище держави щодо здійснення певних повноважень. Реалізація державно-управлінських функцій, на жаль, часто супроводжується можливістю зловживання владою та посадовими повноваженнями. Посадові особи різного рівня нині конструктивно не займаються питаннями суспільного розвитку та навіть стратегією розвитку держави і поки що не формують чітку державну політику в окремих сферах чи галузях, оскільки основні зусилля та час ідуть на вирішення проблематики владних відносин [7; 8; 16].

Разом із тим варто наголосити, що вітчизняні вчені за часів розбудови незалежної української держави пропонували модернізаційні заходи, а в країні були створені реформаторські центри впровадження суспільних змін. Водночас на практиці ці пропозиції майже не було враховано або враховано не повною мірою. Такі пропозиції, зокрема, містять праці, К. Бужимської [4], А. Колодій [7], Н. Нижник [10], О. Якубовського [17] тощо. Окремі аспекти сучасного стану створення ефективної системи публічного управління та перспектив розвитку державної служби, досліджують В. Луговий, В. Князев, В. Малиновський, Т. Мотренко, В. Авер'янов, С. Дубенко, О. Оболенський, В. Олуйко, Л. Пашко, В. Сороко, Ю. Сурмін, науковці Інституту проблем державного управління та місцевого самоврядування Національної академії державного управління при Президенті України.

Перш ніж зосередити увагу на основних проблемах відповідності модернізації публічного управління, проблематиці створення ефективної системи державної служби та розвитку українського суспільства, необхідно пояснити саме поняття «модернізація», оскільки воно трактується в літературі по-різному [3; 5; 10; 12].

З точки зору вітчизняного вченого В. Горбатенка, «модернізація» в загальному плані означає процес оновлення, осучаснення, тобто набуття менш розвиненими суспільствами низки ознак, характерних для більш розвинених суспільств, що, у свою чергу, передбачає масштабні, цілеспрямовані перетворення в усіх основних сегментах соціальної системи (в економічній, правовій, політичній сферах, соціальних відносинах, культурі, системі освіти) [3, с. 76].

До основних складників вітчизняних модернізаційних змін належать: раціоналізація діяльності бюрократії і суспільно-владних відносин; диференціація політичної структури; налагодження гнучкої системи удосконалення законодавства; визначення оптимального рівня децентралізації виконавчої вертикалі; забезпечення незалежності судової системи; подолання відчуження населення від політичного життя; вибір і ціннісне обґрунтування мети соціальних перетворень; адаптація суспільства до нових соціальних цілей [3, с. 76].

Якщо процес модернізації є органічним стосовно конкретно взятого суспільства, тоді він проходить чотири основних стадії: 1) усвідомлення мети; 2) консолідацію модернізаторськи налаштованої еліти; 3) період трансформа-

ції; 4) інтеграцію суспільства на новій основі [3, с. 123].

Разом із тим нині доводиться констатувати: негативно впливає на стан вітчизняної модернізації низька якість публічного управління, що можна пояснити наслідком відсутності минулого досвіду щодо самостійної державної діяльності. Чи не цим пояснюється невміння владної еліти вести конструктивні переговори, доводити свою точку зору і, головне, нести відповідальність за власні дії? Посилення уваги до практичної діяльності працівників публічного управління, перш за все, стосується морально-етичної проблематики в державному управлінні. Низький рівень сервісного обслуговування населення значною мірою зумовлюється поки що невдалою практикою та необхідністю протистояння корупції.

Нині проведення реформ ускладнюються фрагментарністю прийнятих заходів, недоліком рішучості влади та опозиційних сил, відсутністю системного підходу щодо виведення країни із кризового стану війни, словом, – соціально-економічного ступору. За сьогоднішніх умов, більш ніж 26 років незалежності, ми, на жаль, говоримо про непрофесійність політичної еліти, яка не має глибоких науково-теоретичних знань, практичних навиків, необхідних для розбудови суспільства європейського виміру [10; 15; 16].

В умовах європейського вибору відбувається формування та вдосконалення державно-публічної влади, реалізація базових реформ у суспільно-політичній та соціально-економічній сферах, що призводить до появи необхідних чинників соціально-орієнтованої держави в Україні.

Зокрема, такі зміни у політичній сфері, як послаблення централізованого державного управління та руйнація авторитарно-бюрократичної системи, відмова від панування командно-адміністративних методів, формування нових підходів до розуміння основних прав і свобод людини й громадянина та обов'язків держави щодо їхнього гарантування, призвели до залучення громадян у суспільне життя, орієнтацію їх до саморозвитку.

З часу отримання Україною незалежності в соціально-економічній сфері розпочались процеси роздержавлення, приватизації, дерегуляції, поширення свободи підприємництва, торгівлі, запровадження елементів вільної ринкової економіки із притаманним їй принципом

приватної власності, що заклало економічні підвалини формування соціально-орієнтованої держави [3; 11; 13; 14; 17]. Завдяки вибору шляху до демократичної моделі політичного устрою та відмови від тоталітарних методів управління були створені необхідні передумови для заснування соціально-партнерських відносин на засадах соціального діалогу суспільства і держави та розвитку системи публічного управління.

З наукової точки зору, важливо акцентувати на тому, що суб'єктами публічного управління виступають ті, хто може публічно артикулювати власні інтереси. Так, діяльність громадських організацій як суб'єктів публічної політики проявляється в артикуляції й агрегації інтересів соціальних груп, орієнтуванні органів влади на вирішення суспільно-значимих проблем, формуванні громадської думки з актуальних питань, посередництві між громадянами і владою [6, с. 215].

Разом із тим аналіз процесів вітчизняного розвитку країни свідчить, що на сучасному етапі її реформування, як на центральному, так і на регіональному рівні, є ряд суттєвих проблем, зокрема певні загрози щодо диспропорційності та нерівномірності розвитку регіонів, відсутності комплексної державної політики щодо координації регіонального соціально-економічного і суспільного розвитку. Недосконалість адміністративної публічної політики проявляється і у надмірному захопленні зарубіжними стандартами, космополітизмом виразником волі західних держав, а не власного народу [2; 7; 8; 12].

Проблема полягає в насаджуванні співвідношення вітчизняної демократизації з формалізованим лібералізмом. У 90-ті рр. минулого століття (які збігались з утвердженням національної незалежності України), торжество лібералізму на постсоціалістичному просторі здавалося очевидним, а насправді нині виключно усіма гілками влади впроваджується неоліберальна політика [18, с. 43].

Як відомо, саме на основі лібералізму сформувалися такі цінності, як: свобода особистості, свобода підприємництва, космополітизм, індивідуалізм, незалежність від традицій, парламентаризм, гуманізм, демократизм. У цьому є логіка, оскільки ціннісна основа лібералізму певною мірою забезпечила стабільність соціального розвитку західних країн і органічне співвідношення потенціалу держави і громадянського суспільства в межах західної цивілізації. Щоправда, як стверджують науковці, не варто

забувати про те, що в кожній із розвинених держав, попри очевидне торжество ліберальних ідей, було знайдено індивідуальну модель соціального розвитку, яка враховувала як здобутки соціал-демократизму, так і консерватизму та зберігала елементи національних традицій [1; 8; 11; 15; 18].

Натомість на початку 90-х рр. на Заході й у середовищі пострадянських еліт (зокрема й в Україні) виникла ілюзія і практика щодо права одних людей нав'язувати ліберальні цінності, як універсальні там, де слова «свобода», «права людини», «конституціоналізм» мають зовсім не те значення, що на Заході [8, с. 25]. Як наслідок, форсований неоліберальний транзит в Україні разом з елементами свободи оживив архаїчну систему соціальних відносин, що включає протизаконне захоплення землі, «прихватування» власності, «човниковий» бізнес, руйнування колективних сільськогосподарських структур без створення необхідної альтернативи, латентні операції з готівкою, корупцію, хабарництвом тощо [8, с. 25].

Нескладно зробити висновок, що завдяки процесам ускладнення структури публічної політики, виникає парадокс українського варіанту, який полягає в тому, що не вдається досягти так званого соціального діалогу між владою і народом. Чи не тому ми маємо такі реалії життя, як: низький рівень підтримки еліти з боку громадської думки, відчуженість правлячих груп від широких верств населення, зосередження на боротьбі за владу та реалізації вузькогрупових і особистих інтересів?

Негативною також є тенденція використання модернізаційних реформ як засобу маніпулятивного впливу на громадську думку. Ця тенденція зумовлена відсутністю демократичного мислення, що зрештою призводить до зневіри пересічних громадян у можливості змін, абсентеїзму і лише гальмує модернізаційні процеси [8, с. 19].

Висновки і пропозиції. Зважаючи на вищезокреслене, вважаємо, що функціонування державної влади в Україні має вийти на якісно новий європейський рівень, стати публічним інститутом співпраці між державою та суспільством, через який реалізуватиметься поєднання конституційно закріплених зобов'язань держави перед громадянами.

Нині ми стаємо свідками нових акцій протесту під стінами Верховної Ради. Опозиція та громадські організації висують певні вимоги

до влади: створення антикорупційного суду, перегляд виборчого законодавства та скасування депутатської недоторканності. З такими вимогами 17 жовтня під стіни Верховної Ради прийшли представники опозиційних політичних партій і громадськості.

Ми стаємо свідками тієї реальності, що базовою основою функціонування та розвитку державної влади є соціально-орієнтована політика, критерієм ефективності якої є підвищення політичної, соціальної відповідальності держави, публічної влади за комфортність проживання громадян у різних куточках країни.

З огляду на це актуальність створення ефективної системи публічної влади, відповідно до вимог громадськості і суспільного розвитку, полягає у: а) забезпеченні законності рішень; б) організації діяльності державної публічної влади.

З цією метою політика держави має спрямовуватись на функціонування державної влади в контексті справжньої, прогресивно спрямованої практики забезпечення необхідних умов удосконалення публічного управління, що втілюється через продуману, виважену соціально-орієнтовану взаємодію держави і регіонів, спрямовану на реалізацію взаємопов'язаних функцій суспільного розвитку загалом. В інтересах громадян державна влада має забезпечити результативну та стабільну діяльність органів публічного управління відповідно до їх завдань, повноважень і компетенції на конституційних засадах.

Список використаної літератури:

1. Авер'янов В.Б. Державне управління: Європейські стандарти, досвід та адміністративне право [Текст] / [В.Б. Авер'янов, В.А. Дерезь, А.М. Школик та ін.]; за заг. ред. В.Б. Авер'янова. – К.: Юстиніан, 2007. – 288 с.
2. Бакуменко В.Д. Публічне адміністрування як процес вироблення, прийняття виконання управлінських рішень / В.Д. Бакуменко // Наукові розвідки з державного та муніципального управління [Текст] : зб. наук. пр. Академії муніципального управління. No 1. – [Б. м. : б. в.], 2015. – С. 8–26.
3. Горбатенко В.П. Політичне прогнозування: Теорія, методологія, практика / В.П. Горбатенко. – К.: Генеза, 2006. – 400 с.
4. Бужимська К.О. Теорія модернізації: виникнення, розвиток, сучасний стан / К.О. Бужимська // Вісн. ЖДТУ. – 2008. – No 2 (44). – С. 216–227.
5. Енциклопедичний словник з державного управління [Текст] / уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко [та ін.]; за ред. Ю.В. Ковбасюка, В.П. Трошинського, Ю.П. Сурміна. – К. : НАДУ, 2010. – 820 с.
6. Інструменти регіонального розвитку в Україні [навч. посіб.] / [О.В. Берданова, Н.М. Гринчук та ін.]; за заг. ред. В.М. Вакуленка, О.В. Берданової. – К. : НАДУ, 2013. – 286 с.
7. Колодій А.Ф. Парадигми змін і сучасний політичний процес в Україні / А.Ф. Колодій // IV Міжнародна наукова конференція «Соціальне прогнозування та проектування: модернізація політичної системи України» (м. Запоріжжя, 28 березня 2014 р.). – Запоріжжя, 2014.
8. Михальченко М. Політична реальність в Україні: трансформація, модернізація, революція? / М. Михальченко // Сучасна українська політика. Політики і політологи про неї. – К., 2005. – Вип. 7. – С. 18–27.
9. Маркетинг мест: пер. с англ. / Ф. Котлер, К. Асплунд, И. Рейн, Д. Хайдер. – СПб. : Питер, 2005. – 376 с.
10. Нижник Н.Р. Державна кадрова політика як фактор розвитку української держави / Н.Р. Нижник // Кадрове супроводження регіональних перетворень: Матеріали науково-практичної конференції. – Одеса: ОРІДУ УАДУ, 2002. – С. 363–372.
11. Опалько В.В. Модернізація світової економіки: теоретико-методологічний аспект / В.В. Опалько // Науковий вісн. Херсон. держ. ун-ту. – 2014. – Вип. 6, ч. 1. – С. 103–106.
12. Пionтківська І., Кашко О. Що не так з оплатою праці державних службовців і як це змінити / І. Пionтківська, О. Кашко // Економічна правда. – 2017. – 7 серпня.
13. Про забезпечення участі громадськості у формуванні та реалізації державної політики : Постанова Кабінету Міністрів від 03.11.2010 р. № 996 // Документ 996-2010-п, чинний, поточна редакція – Редакція від 29.05.2015 р., підстава 301-2015-п.
14. Деякі питання реформування державного управління України : Розпорядження Кабінету Міністрів // Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки від 24 червня 2016 р. Док. 474–2016-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/474–2016p>.
15. Сидорчук О. Поразкою року є відсутність реформ / О. Сидорчук // Інформаційно-аналітичний вісник Укрінформ [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.ukrinform.ua/ukr/news>.
16. Титаренко Л.М. Модернізація суспільного розвитку в умовах вітчизняних регіональних перетворень / Л.М. Титаренко // Суспільно-політичний та соціокультурний розвиток Південного регіону України: історичні традиції і сучасні тен-

денції : Зб. статей для проведення III Всеукраїнської науково-практичної конференції. 18 трав. 2017 р. ; Електронне наукове видання – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2017. – С. 109–118.

17. Якубовський О.П. Регіональна кадрова політика в умовах децентралізації: нові підходи та завдання / О.П. Якубовський // Реформування публічного управління: теорія, практи-

ка, міжнародний досвід : матеріали Всеукраїнської наук.-практ. конф. за міжнар. участю, присвяченої 20-річчю утворення інституту. 29–30 жов. 2015 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2015. – С. 81–82.

18. Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне / Ю. Хабермас ; пер. с нем. М.М. Беляева и др. – М. : Весь мир, 2003. – С. 43.

Титаренко Л. Н. Функционирования государственной власти в контексте модернизации публичного управления

В статье обращается внимание на обусловленность функционирования государственной власти в направлении взаимодействия различных ее ветвей: модернизации в условиях совершенствования публичного управления как базовой основы системы государственного управления. Рассматриваются вопросы, связанные с проблематикой оптимизации публичной власти, совершенствованием сферы регионального развития в контексте социально-экономической и политической модернизации современной Украины.

Ключевые слова: функционирование государственной власти, модернизация публичного управления и общественного развития, государственная политика, социально-политическое и экономическое развитие, взаимодействие ветвей власти, эффективность функционирования государственной власти в стране, развитие Украины.

Titarenko L. N. Functioning of state power in the context of modernization of public administration

The article draws attention to the conditionality of the functioning of the state power in the direction of the interaction of its various branches: modernization in the context of improving public administration as the basic basis of the system of public administration. Issues related to the optimization of public authority, improvement of the sphere of regional development in the context of socio-economic and political modernization of modern Ukraine are considered.

Key words: functioning of state power, modernization of public administration and social development, public policy, socio-political and economic development, interaction of branches of power, effectiveness of the functioning of state power in the country, development of Ukraine.

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

УДК 328.184 351 316.77

Н. О. Агафонова

аспірант кафедри публічного управління та адміністрування
Інституту державного управління
Чорноморського національного університету імені Петра Могили

МЕХАНІЗМИ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ СУДОВОЇ ВЛАДИ ІЗ ГРОМАДСЬКІСТЮ: ОРГАНІЗАЦІЙНИЙ АСПЕКТ

У статті охарактеризовано систему комунікативної діяльності органів судової влади. У процесі дослідження механізмів формування зв'язків із громадськістю визначено основні канали комунікації, проаналізовано наукові підходи до здійснення комунікативних проектів. Висвітлено основні принципи розроблення комунікативних стратегій і комунікативних планів суду.

Ключові слова: державне управління, зв'язки із громадськістю, органи судової влади, канали комунікації, комунікативні проекти, комунікативна стратегія, суд.

Постановка проблеми. Однією з важливих управлінських функцій у системі публічного адміністрування є зв'язки із громадськістю (паблік рілейшнз). Успішна реалізація цієї функції сприяє розвитку громадянського суспільства, демократизації його інститутів. Особливого значення набуває встановлення оптимальної комунікації із громадськістю в органах судової влади, які нині потребують підвищення рівня довіри громадян та більш прозорого висвітлення своєї діяльності в умовах судової реформи. Забезпечення ефективності діалогу органів судової влади і суспільства залежить від удосконалення наявних форм взаємодії із громадськістю, розширення каналів комунікації та застосування нових механізмів в управлінні комунікативною діяльністю суду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблема взаємодії органів державної влади і громадськості широко відображена у вітчизняній та зарубіжній науковій літературі. Питанням відносин органів влади із громадськістю присвячені праці С. Козлова [6], О. Кучабського [8], Ю. Шибанової [10] та інших дослідників, які висвітлюють головні теоретичні проблеми функціонування інституту зв'язків із громадськістю в органах влади. На окрему увагу заслуговують наукові підходи українських учених Н. Драгоми-

рецької [1], К. Кандагури [5], В. Дрешпака [2] та інших авторів, у працях яких досліджено тлумачення терміна «комунікативний проект» та особливості управління зазначеними проектами у сфері публічного адміністрування.

Водночас варто зазначити, що, незважаючи на значну кількість праць, присвячених взаємодії із громадськістю, досі малодослідженим і складним лишається питання публічного адміністрування зв'язків із громадськістю у судах, які здійснюють функцію правосуддя, що не притаманна жодному іншому органу державної влади. Теоретичні та прикладні аспекти комунікативної діяльності органів судової влади потребують уваги науковців.

Найбільш повно форми та методи побудови взаємовідносин судів із громадськістю розкрив авторський колектив юристів, який підготував навчально-практичний посібник для судів та працівників апарату судів «Зв'язки з громадськістю в судах» [4].

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження механізмів забезпечення взаємодії органів судової влади із громадськістю, висвітлення особливостей організації комунікативної діяльності суду як системи відносин із внутрішньою і зовнішньою цільовими аудиторіями.

Реалізація поставленої мети зумовлює виконання таких завдань: визначити завдання комунікативної діяльності органів судової влади; охарактеризувати систему відносин судів із громадськістю; дослідити механізми формування зв'язків із громадськістю; визначити основні канали комунікації суду з громадськістю; проаналізувати основні підходи до здійснення комунікативних проектів; розглянути основні принципи розроблення комунікативних стратегій і планів органу судової влади.

Виклад основного матеріалу. Актуалізація комунікативного аспекту є важливим напрямом підвищення ефективності державного управління [3, с. 200]. Аналіз наукової літератури дає підстави визначити, що комунікативна діяльність органів державної влади (зокрема й судів) пов'язана з виконанням низки завдань, до яких передусім належать:

- забезпечення інформаційного обслуговування органів державної влади, регулярне інформування суспільства про політику державного органу, принципи й показники його діяльності (одностороння взаємодія);

- налагодження комунікації (інтерактивна взаємодія) з державними службовцями – «внутрішніми клієнтами» та забезпечення комунікативної взаємодії з населенням – «зовнішніми клієнтами» (такої думки, зокрема, дотримуються дослідники О. Кучабський й О. Бажинова) [8, с. 200].

Отже, у загальному вигляді систему відносин органів судової влади та громадськості можна визначити як поєднання внутрішньої та зовнішньої інформаційно-комунікативних компонент. Внутрішня компонента реалізується в комунікативній діяльності, яка забезпечує особистий контакт державних службовців та суддівського корпусу, взаємодію окремих підрозділів в апараті суду. Зовнішня компонента виявляється у комунікації з посадовими особами інших органів влади, відвідувачами суду, засобами масової інформації, науково-експертним середовищем, громадськими організаціями, студентами тощо.

Механізми забезпечення взаємодії органів судової влади із громадськістю ґрунтуються на використанні методів планування комунікативної діяльності суду на певний строк (від 6 місяців до двох-трьох років). Планування має включати в себе визначення сукупності комунікативних технік, методів, засобів, прийомів, спрямованих на встановлення діалогу суду із суспільством.

Однією з відомих і доступних для опанування систем планування і взаємодії з громадськістю є система RACE, яку концептуалізував відомий теоретик у галузі комунікацій Д. Марстон. Аббревіатуру системи становлять перші літери англійських слів: R – Research (дослідження: аналіз цільової аудиторії, каналів комунікації, постановка цілей і завдань), A – Action (дія: розроблення конкретних програм і повідомлень, визначення змісту конкретних етапів), C – Communication (спілкування: обмін інформацією, власне комунікація, зворотний зв'язок), E – Evaluation (оцінювання: оцінка ефективності, внесення коректив у програму) [4, с. 34].

Із метою розроблення комунікативної стратегії та комунікативного плану суду особливо важливим є аналіз та визначення каналів і методів комунікації (на етапі Research). До найбільш поширених каналів зв'язку із громадськістю, які може використовувати суд, нині належать:

- засоби масової інформації (власні, оплачені, неформальні);

- комунікація в інтернеті (наявність офіційної веб-сторінки суду, позиціонування в соціальних мережах, участь у блогах і тематичних форумах);

- інформаційний стенд суду;

- інформаційний кіоск суду (програмно-апаратний комплекс (електронний термінал), що не потребує від користувача спеціальної підготовки);

- телефонна комунікація, call-центр;

- «гаряча лінія» суду;

- інформаційно-освітні та презентаційні матеріали суду (друковані, аудіовізуальні, електронні);

- комунікативні заходи для певної цільової аудиторії (медіа-заходи – прес-конференції, брифінги, прес-ланчі, інтерв'ю з керівництвом, «години каверзних запитань» для ЗМІ; круглі столи для науковців та юристів-практиків, тематичні семінари, конференції, презентації, навчальні заходи для школярів і студентів, дні відкритих дверей, урочисті церемонії, зустрічі тощо);

- вивчення громадської думки (опитування, анкетування);

- неформальні комунікації;

- корпоративний стиль (передання інформації за допомогою сталих візуальних даних – логотипу, іменних бейджів для працівників суду, фірмових бланків, вітальних листівок, буклетів про суд тощо).

Під час вибору каналів комунікації важливо враховувати особливості і потреби кожної окремої групи. Традиційні методи комунікації вже не справляють ефективного впливу на молоде покоління. Також необхідно зважати на постійний розвиток і зміну медіапростору. Сучасне медіасередовище вимагає від органів державної влади (і від судів зокрема) налагодження зв'язків із громадськістю за новими принципами комунікації, що мають відповідати потребам інформаційного суспільства, яке перебуває у стані перманентного розвитку.

Зокрема, потужний розвиток медіаресурсів у мережі Інтернет зумовлює необхідність перегляду звичних методів взаємодії із громадськістю, яка традиційно перебуває під впливом дихотомічного поділу комунікативного процесу на усну та письмову форми. Проте науковці дедалі частіше наполягають на виокремленні усно-письмової дигітальної форми комунікації, яка переважно реалізується в соціальних мережах та блогосфері, має високий рівень впливу на свідомість, охоплює широке коло аудиторії. Дослідник Ю. Шибанова зауважує, що такий вид комунікації дає змогу найбільш швидко взаємодіяти з громадянами, зокрема й у форматі online [10, с. 353]. Ця властивість усно-письмової комунікації особливо яскраво проявляється у мережових щоденниках, форумах, коментарях до постів у соцмережах і характеризується послабленням ступеню офіційності викладу, асинхронністю взаємодії, неформальним підходом до висвітлення та аналізу подій, акцентом на встановленні діалогових відносин між органом державної влади та громадянами.

Крім того, за результатами дослідження тематичних блогів було визначено понад 40 ефективних інструментів соціальних мереж [9, с. 51]. Найефективнішими з них є створення груп у соціальних медіа з метою залучення цільової аудиторії, просування інформації у професійних спільнотах, публікація новин у відповідних сервісах, поширення статей та оглядів тощо.

Окремо варто розглянути можливість реалізації судом комунікативних проектів для конкретного сегмента населення (молоді, осіб похилого віку, осіб з обмеженими можливостями) та для певної категорії відвідувачів суду, учасників судового процесу (арбітражних керуючих, свідків, неповнолітніх тощо). Впровадження таких заходів потребує застосування інноваційного потенціалу, генерування нетривіальних рішень.

Розглянемо основні підходи до здійснення комунікативних проектів. Дослідник К. Кандагура визначає комунікативний проект як спеціальну технологію побудови взаємовідносин влади із громадськістю, яка «передбачає вкладання певної кількості ресурсів (фінансових, матеріальних та людських) для досягнення мети й отримання запланованого результату у визначені терміни із залученням громадськості до процесів управління» [5, с. 142].

Значну увагу вивченню особливостей комунікативних проектів приділила український науковець Н. Драгомирецька, яка досліджувала практику застосування проектного підходу на регіональному рівні. Зокрема, Н. Драгомирецька акцентує на інноваційному творчому характері проектної діяльності, оскільки остання має властивість перетворювати реальність і ґрунтується на базі відповідної технології, яка підлягає уніфікуванню, освоєнню й удосконаленню [1, с. 104].

Із метою популяризації практики використання комунікативних проектів у діяльності органів судової влади вважаємо за необхідне висвітлити основні принципи створення комунікативного проекту для вирішення конкретних завдань. Тому звернемося до узагальнень теоретичних засад проектного підходу, які пропонує Н. Драгомирецька: для того щоб розпочати проект (фазу проекту), необхідно визначити його складники, які розбиваються на конкретні дії. Обов'язковими компонентами цього процесу мають бути:

- формулювання мети проекту (визначення складників мети та ресурсів, необхідних для її реалізації; визначення бажаного та реальних термінів реалізації мети; визначення мотивацій; визначення груп та осіб, спрямованих на реалізацію мети тощо);

- визначення результату проекту (збирання інформації, визначення максимального й мінімального рівня збитків під час досягнення мети; визначення проблем і криз, які можуть виникнути після досягнення або недосягнення мети; визначення дій після закінчення проекту тощо);

- прогнозування імовірних перепон під час реалізації проекту (перепон, зумовлених законодавством; перепон, пов'язаних із ресурсами, інтересами певних соціальних груп, із протидією проекту тощо);

- визначення рівня підтримки (визначення громадської думки; визначення методів комунікативної діяльності для створення рівня довіри тощо);

- визначення рівня відторгнення (прогнозування рівня несприйняття певної інформації, дій учасників проекту; аналіз публікацій у ЗМІ);
- визначення рівня загроз;
- визначення позитиву і негативу (аналіз впливу проекту; рівня задоволення або незадоволення);
- аналіз досвіду таких дій [1, с. 106].

На наш погляд, комунікативний проект є особливою, творчою формою організації комунікативної діяльності органу державної влади, яка спрямована на створення певного продукту і може сприяти удосконаленню процесу взаємодії держави з громадськістю, активуючи нові механізми формування довіри до влади та підвищення відкритості та прозорості її діяльності.

Такий проект найчастіше має разовий характер – у науковій літературі здебільшого побутує думка щодо разовості, тимчасовості, «обмеженості» такого явища, як комунікативний проект. Так, науковець В. Дрешпак дотримується погляду, що комунікативний проект за своїм змістом є тимчасовою діяльністю, в якій реалізується унікальний комплекс взаємопов'язаних заходів науково-дослідного, соціально-економічного, проектно-конструкторського, організаційно-господарського та іншого характеру [2, с. 5].

Певна річ, кожен конкретний комунікативний проект – феномен неповторний, оскільки відбувається за певних умов, наявності певних ресурсів та учасників проекту й може мати різні наслідки. Однак орган державної влади може взяти конкретний комунікативний проект (тип проекту) за основу для подальшого розширення свого інформаційно-комунікативного простору. Успішне запровадження унікального комунікативного проекту може започаткувати серію аналогічних заходів протягом певного часу або стати поштовхом до «модернізації» певного проекту й реалізації його в новому форматі.

Так, наприклад, Господарський суд Миколаївської області з 2011 р. успішно реалізує низку заходів для студентської молоді, спрямованих на вдосконалення професійної підготовки майбутніх юристів. Комунікативний проект для молоді з нагоди відзначення Дня юриста було реалізовано під час проведення дня відкритих дверей. Згодом проект набув періодичного характеру, виокремившись у захід у форматі екскурсії, яка передбачає ознайомлення з роботою суду, присутність студентів із просвітницькою метою у відкритому судовому засіданні, ознайомлення з історією суду тощо.

На думку В. Дрешпака, комунікативні проекти можуть реалізовуватися в різних формах – зокрема, до «проектного» типу можна віднести стратегії, які розробляються в органах державної влади, та медіа-кампанії [2, с. 9].

Однак, повертаючись до теми комунікативних стратегій, варто зауважити, що стратегічне планування, за визначенням Козлова, є безперервним процесом, а не заходом разового характеру [6, с. 69]. На нашу думку, комунікативна (у літературі трапляється також назва «комунікаційна») стратегія є, радше, «надпроектом», орієнтиром для вибору каналів, форм, засобів комунікації та впровадження комунікативних проектів різного напрямку.

У комунікативній стратегії, окрім мети, основних принципів комунікації, бажано вказати цільові аудиторії комунікативної діяльності. Наприклад, у Комунікаційній стратегії Господарського суду Львівської області визначено дві групи цільової аудиторії – зовнішню і внутрішню, що є наочним прикладом поєднання вищезгаданих внутрішньої та зовнішньої інформаційно-комунікативних складових частин у систему відносин судів із громадськістю. До внутрішньої аудиторії належать судді та працівники апарату, до зовнішньої – учасники судових процесів, відвідувачі суду, ЗМІ, студенти юридичних факультетів, представники суб'єктів владних повноважень, науковці, адвокати, юристи загалом [7].

На нашу думку, найбільш пріоритетною цільовою аудиторією з груп, перелічених у вказаній стратегії, є ЗМІ, адже саме вони є найпопулярнішим ретранслятором інформації і здатні формувати громадську думку. Тому до розроблення комунікативної стратегії необхідно залучати спеціалістів із зв'язків із громадськістю (прес-секретарів) та суддів-спікерів, які безпосередньо контактують із журналістами. До інших категорій осіб, які мають взяти участь у розробленні стратегії, варто віднести керівників апарату, від яких залежить організаційне забезпечення діяльності з цього напрямку. Також фахівці рекомендують залучати сторонніх експертів із комунікацій, які не належать до суду, а отже, у змозі не заангажовано оцінити проблеми і перспективи суду у комунікативній діяльності [2, с. 35].

Першим кроком до втілення комунікативної стратегії суду у життя має стати комунікативний план, який фіксує комунікаційні цілі й завдання, програми, терміни їх реалізації, цільові аудиторії, канали комунікації, відповідальних комуні-

каторів, ресурси (матеріальне й нематеріальне забезпечення виконання цілі). Прес-службі суду спільно з керівництвом доцільно складати загальний план, який охоплює комунікативні пріоритети суду на півроку–рік та план конкретної комунікативної кампанії (разового проекту, медіа-заходу). Таким чином, орган судової влади зможе отримати мапу, яка окреслить межі його активності в інформаційно-комунікативному полі, що зробить роботу із громадськістю системною і структурованою.

Висновки і пропозиції. Механізми забезпечення взаємодії органів судової влади із громадськістю мають у своїй основі модель стратегічного планування. Важливою передумовою формування зв'язків із громадськістю в судах та елементом стратегічного планування є визначення пріоритетних каналів комунікації, аналіз їх інструментів та можливостей впливу на цільову аудиторію. Стрімкий розвиток інформаційного суспільства потребує використання нових комунікативних форм й активного творчого пошуку, спрямованого на створення унікальних комунікативних проєктів, здатних підвищити рівень відкритості суду для громадськості.

Перспективи подальших розвідок у цьому напрямі полягають у комплексному дослідженні теоретичних і прикладних аспектів управління інформаційно-комунікативною діяльністю органів судової влади з метою розроблення ефективних технологій взаємодії судів із громадськістю.

Список використаної літератури:

1. Драгомирецька Н.М. Комунікативні проєкти на регіональному рівні та практика їх реалізації в процесі демократичного врядування / Н.М. Драгомирецька // Теорія та практика державного управління. – 2008. – Вип. 4(23). – С. 104–110.
2. Дрешпак В.М. Комунікативні проєкти у сфері публічного адміністрування: змістовні характеристики та організаційне забезпечення реалізації / В. М. Дрешпак // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 3(18). – С. 3–12.
3. Євтушенко О.Н. Державне управління : навчальний посібник у 3-х частинах / О.Н. Євтушенко, В.І. Андріяш. – Миколаїв : Вид-во ЧДУ ім. Петра Могили, 2014. – Ч. 3 : Основи внутрішньої організації державного органу та менеджменту. – 2014. – 248 с.
4. Зв'язки із громадськістю в судах : навчально-практичний посібник для суддів і працівників апарату судів / [Д. Вон, Н. Петрова, Д. Філіпенко, Ю. Мухін, І. Солдатенко та ін.]. – К. : ТОВ «Друкарня «Бізнесполіграф», 2015. – 232 с.
5. Кандагура К.С. Комунікативні проєкти в умовах інформаційного суспільства: вітчизняні та зарубіжні моделі / К.С. Кандагура // Наукові розвідки з державного та муніципального управління. – 2015. – № 1. – С. 139-149.
6. Козлов С.В. Связи с общественностью : [учеб. пособие] / С.В. Козлов. – Новосибирск : Изд-во СибАГС, 2014. – 198 с.
7. Комунікаційна стратегія Господарського суду Львівської області [Електронний ресурс] – Режим доступу : http://lv.arbitr.gov.ua/sud5015/dlya_subyektiv_hospodarskoyi_diyalnost/u_1.
8. Кучабський О.Г. Механізми комунікації влади та громадськості в умовах глобалізації / О.Г. Кучабський, О.А. Бажинова // Публічне управління: теорія та практика. – 2012. – № 47(12). – С. 196–201.
9. Налагодження механізмів взаємодії уряду з неурядовими громадськими організаціями : наук.-метод. розробка / [С.А. Чукут, Н.М. Драгомирецька, О.В. Загвойська та ін.]. – К. : НАДУ, 2011. – 80 с.
10. Шибанова Ю.В. Коммуникативные практики служб по связям с общественностью органов власти в сети Интернет / Ю.В. Шибанова // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. – 2015. – № 5-6. – С. 351–354.

Агафонова Н. А. Механизмы обеспечения взаимодействия органов судебной власти с общественностью: организационный аспект

В статье охарактеризована система коммуникативной деятельности органов судебной власти. В процессе исследования механизмов формирования связей с общественностью определены основные каналы коммуникации, проанализированы научные подходы к осуществлению коммуникативных проектов. Освещены основные принципы разработки коммуникативных стратегий и коммуникативных планов суда.

Ключевые слова: государственное управление, связи с общественностью, органы судебной власти, каналы коммуникации, коммуникативные проекты, коммуникативная стратегия, суд.

Ahafonova N. O. Mechanisms providing interaction between judicial authorities and the general public: the organizational aspect

The article describes the system of communicative activity of judicial authorities. In the process of researching the mechanisms of forming public relations and the main channels of communication are defined, the scientific approaches to communicative projects are analyzed. The main principles of development of communicative strategies and communicative court plans are reported.

Key words: public administration, public relations, judicial authorities, communication channels, communicative projects, communicative strategy, court.

М. В. Андрієнко

доктор наук із державного управління, доцент,
підполковник служби цивільного захисту,
начальник науково-дослідного центру заходів цивільного захисту
Українського науково-дослідного інституту цивільного захисту

НАПРЯМИ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ПОЖЕЖНОЇ БЕЗПЕКИ В УКРАЇНІ

У статті конкретизовано змістове наповнення поняття пожежної безпеки. Наведено перелік факторів, що сприяють досягненню стану пожежної безпеки на різних рівнях. Із метою розроблення якісного інформаційного та документального забезпечення запропоновано почати роботу над Концепцією забезпечення пожежної безпеки. Досліджено особливості організації пожежної охорони. Розглянуто пожежний аудит як додатковий інструмент державного регулювання пожежної безпеки в Україні.

Ключові слова: пожежна безпека, система пожежної безпеки, державне регулювання, забезпечення пожежної безпеки, державний пожежний нагляд.

Постановка проблеми. Пожежна безпека є важливою складовою частиною національної безпеки держави, забезпечення якої традиційно є одним із напрямів регулювання та нагляду на макrorівні, неефективна реалізація якого може стати причиною масштабних збитків, матеріальних і людських втрат. Система пожежної безпеки має багатофункціональну структуру. В її забезпеченні беруть участь органи державної влади всіх рівнів, органи місцевого самоврядування, громадські організації, громадяни країни. Система пожежної безпеки має будуватися, перш за все, на статистичних даних, отриманих під час встановлення причин пожеж. Інакше заходи із забезпечення пожежної безпеки, які проводяться, не матимуть продуктивного значення. У сучасних умовах, які характеризуються збільшенням числа надзвичайних ситуацій природного і техногенного характеру, на науковому та прикладному рівнях абсолютно справедливо дедалі більше уваги приділяється питанням забезпечення пожежної безпеки. Проблема державного регулювання в галузі забезпечення пожежної безпеки має комплексний характер і включає в себе вирішення питань транскордонного характеру, оптимізації і правильного застосування норм законодавства.

Для ефективного функціонування системи забезпечення пожежної безпеки, як і будь-якої соціальної системи, необхідна ретельна регламентація її діяльності. Це передбачає, перш за все, створення сучасної законодавчої та нормативно-правової бази, розроблення регулятор-

них механізмів контролю та нагляду за станом пожежної безпеки у масштабах держави. Усі означені факти підтверджують доцільність проведення досліджень традиційних і перспективних напрямів державного регулювання пожежної безпеки в Україні.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Напрями державного регулювання пожежної безпеки на теоретичному рівні знаходять своє відображення у численних працях сучасних дослідників проблемних аспектів державного управління. Так, В.Ф. Гречанінов досліджує основні риси технології моніторингу пожежної безпеки [1], О.В. Гулак визначає основоположні засади нормативного регулювання пожежної безпеки лісів, звертається до окремих аспектів нормативного регулювання забезпечення пожежної безпеки лісів в Україні [2; 3] та конкретизує окремі організаційно-правові аспекти забезпечення пожежної безпеки в Україні [4], В.Ю. Дендаренко пропонує модель процесу управління станом пожежної безпеки [5], С.Я. Кравців, О.М. Соболев, А.Г. Коссе обґрунтовує ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки [6], І.П. Кринична, С.В. Говорун визначають організаційно-правові та функціональні засади державного управління пожежною безпекою країни [7], О.М. Мартин досліджує суть та зв'язок пожежної безпеки як складової частини національної безпеки з її економічною безпекою [8], В.Ю. Назаренко узагальнює організаційно-правовий механізм державно-

го управління пожежною безпекою в Україні [9], а також висвітлює питання добровільної пожежної охорони за кордоном як складника організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою [10], Т.В. Парпан цікавиться сучасним станом правового регулювання пожежної безпеки в Україні [11]. Однак не втрачають актуальності дослідження, що позиціонують пожежну безпеку як об'єкт державного управління і конкретизують вектори модернізації та оптимізації цього процесу на рівні владних структур.

Мета статті. Головною метою є дослідження сучасних напрямів державного регулювання пожежної безпеки в Україні, виявлення вад у системі державного регулювання пожежної безпеки та окреслення заходів для їх мінімізації або усунення.

Виклад основного матеріалу. Пожежна безпека – це стан захищеності особистості, майна, суспільства і держави від пожеж та їх наслідків. Досягненню стану пожежної безпеки сприяють такі фактори:

- напрями нормативно-правового регулювання і реалізації заходів державного рівня у сфері пожежної безпеки;
- формування служб пожежної охорони, організація і контроль їх діяльності;
- розроблення і реалізація заходів пожежної безпеки;
- реалізація прав, обов'язків і відповідальності у сфері забезпечення пожежної безпеки;
- рівень виробництва пожежно-технічної продукції;
- виконання різного роду робіт і надання послуг щодозабезпечення пожежної безпеки;
- проведення заходів протипожежної пропаганди та організація навчання населення правильному виконанню заходів забезпечення пожежної безпеки;
- організація інформаційного забезпечення в галузі пожежної безпеки;
- організація обліку, ведення статистики пожеж та збір інформації щодо їх наслідків;
- організація Державного пожежного нагляду та інших контрольних функцій у сфері забезпечення пожежної безпеки;
- гасіння пожеж і проведення аварійно-рятувальних робіт;
- запровадження особливого протипожежного режиму у необхідних випадках;
- організація науково-технічного забезпечення пожежної безпеки;

– проведення ліцензування діяльності щодо забезпечення пожежної безпеки та підтвердження рівня відповідності продукції і послуг в галузі пожежної безпеки встановленим нормам.

Створення умов для стабілізації усіх названих факторів у більшості випадків є заданням державного рівня, а отже, має реалізуватись у межах державного регулювання пожежної безпеки в Україні.

На підґрунті аналізу досліджень причин виникнення пожеж, що сталися в Україні, на об'єктах, обладнаних системами протипожежної охорони, встановлено, що в середньому в 30% випадків наявні системи не виконали своєї основної функції. Низький рівень ефективності систем протипожежної захисту на цих об'єктах призводив до нездатності вчасно, на ранній стадії виявити факт виникнення пожеж, що призводило до їх виявлення уже на стадії значного розвитку. Наслідком є великі матеріальні збитки, а в ряді випадків – і загибель людей. Таким чином, одним із сучасних напрямів державного регулювання пожежної безпеки має стати посилений моніторинг та контроль стану систем протипожежної охорони.

Дійсно, системи протипожежної охорони є невід'ємною складовою частиною оснащення підприємства сучасними засобами техніки безпеки та охорони праці, а також ключовою складовою системи пожежної безпеки об'єктів захисту. Оскільки технічні засоби пожежної охорони постійно ускладнюються, підвищується ефективність і розширюється їх спеціалізація, вони мають бути грамотно спроектовані, монтовані та постійно професійно обслуговуватись.

Як засвідчує практика, неефективна робота систем протипожежної охорони здебільшого спричинена невідповідною якістю робіт організацій, які виконують роботи з монтажу цих систем. Такі організації не завжди повною мірою забезпечені кваліфікованими спеціалістами та лабораторно-аналітичним приладдям для проведення контролю якості протипожежних систем. Відсутність у штаті організації кваліфікованих спеціалістів з оцінки якості та ефективності монтованих систем протипожежного захисту, що здійснюють затвердження виконаних робіт, також не дозволяє виявляти дефекти та порушення на стадії введення в експлуатацію систем, а часто і на стадії їх проектування.

Подібні проблеми є притаманними для об'єктів у будь-якій галузі промисловості. Прийом робіт у сфері забезпечення протипожеж-

ної безпеки на об'єктах здійснюють переважно співробітники, які не мають спеціальних знань і практичних навиків оцінки якості робіт у сфері пожежної безпеки. І, в першу чергу, вони формують висновки про відповідність виконаних робіт на підставі переліку документів та обладнання, викладених у технічному заданні на виконання робіт, які, як правило, підготовлені некомпетентними в цій галузі фахівцями. У цьому випадку аргументом якості робіт є підтвердження ліцензованої організації, що за наявних інструментів ліцензійного контролю є досить необ'єктивним інструментом. Часто органи, що здійснюють ліцензійний контроль, не можуть повною мірою оцінити виконання ліцензіатом вимог, що висуваються до проектування, монтажу, технічного обслуговування та ремонту засобів забезпечення пожежної безпеки будівель і споруд, встановлених нормативними правовими актами та нормативно-технічними документами. Ця обставина зумовлена, в першу чергу, тим, що ліцензіат виконує свої роботи на об'єктах юридичних осіб, які не зацікавлені в надмірній увазі органів, які здійснюють державний пожежний нагляд, і, відповідно, в якості виконаних робіт. Органи державного пожежного нагляду не наділені повноваженнями щодо вивчення проектної документації і не мають повноважень щодо прийняття та введення об'єкта в експлуатацію. Цю обставину необхідно змінити шляхом негайного розширення повноважень органів державного нагляду за станом пожежної безпеки.

Відповідно до чинного законодавства, особи, відповідальні за порушення вимог пожежної безпеки, а також за інші правопорушення в галузі пожежної безпеки, можуть бути притягнуті до дисциплінарної, адміністративної чи кримінальної відповідальності. Доцільним є посилення норм можливих покарань за дії або бездіяльність, що стають причинами виникнення пожеж, оскільки такі правопорушення спричиняють загибель людей, життя яких і безпека визнаються найбільшими цінностями у будь-якому високо розвинутому суспільстві.

В основі будь-якого ефективного регуляторного механізму має бути якісне інформаційне та документальне забезпечення його функціонування. Саме тому на державному рівні необхідно ініціювати підготовку науковими та освітніми установами проекту Концепції забезпечення пожежної безпеки, метою якої стане впровадження нових підходів в організації діяльності органів нагляду, підвищення рівня профілак-

тичної роботи під час збереження ефективності здійснення контрольних заходів, подальшого підвищення рівня захищеності населення та територій від надзвичайних ситуацій і пожеж. Попередником такого документу в Україні була Концепція Державної цільової соціальної програми забезпечення пожежної безпеки на 2012–2015 рр.

У Концепції забезпечення пожежної безпеки мають визначитися цілі та завдання діяльності наглядових органів державного регулювання пожежної безпеки та коло осіб, на яких поширюється її дія. Одним із наслідків покращення організації процесу державного регулювання пожежної безпеки може стати скорочення кількості перевірок – вони будуть частково замінені на документарні перевірки, зокрема завдяки нововведенням – передачі окремих функцій бізнес-структурам.

Так, одне з нововведень, яке можна запропонувати внести до Концепції забезпечення пожежної безпеки, – це підтвердження відповідності робіт (послуг) у сфері пожежної безпеки в рамках добровільних систем сертифікації. Якщо ще 3–4 роки тому перевірити інструментальними методами стан вогнезахисту на об'єкті міг тільки представник державного контролюючого органу (результати випробувань інших організацій інспектор не враховував), тепер цей вид послуг у міжнародній практиці може надавати будь-яка організація, акредитована в рамках добровільної системи сертифікації.

Концепція державного регулювання пожежної безпеки має бути прийнята з метою підвищення ефективності функціонування систем та елементів протипожежного захисту, а також підвищення рівня захищеності людей та майна від пожежі. Також необхідним заходом є стимулювання на державному рівні розвитку добровільних систем сертифікації продукції, робіт (послуг) у сфері пожежної безпеки. Якщо у процесі державного моніторингу експертам будуть представлені сертифікати відповідності на системи та елементи протипожежного захисту, під час проведення наглядових заходів повторна перевірка не буде проводитися.

Водночас на державному рівні необхідно організувати механізм підтвердження законності застосування результатів добровільної сертифікації систем та елементів протипожежної охорони.

Таким чином, органи державної влади можуть і мають передати частину функції нагляду

за пожежною безпекою приватним структурам через механізми розробки добровільних систем сертифікації у сфері підтвердження відповідності послуг. Невід'ємною частиною оптимізації напрямів державного регулювання пожежної безпеки має стати зменшення кількості перевірок щодо об'єктів малого і середнього підприємства шляхом впровадження на них сучасних форм і методів роботи з оцінки відповідності об'єктів захисту вимогам пожежної безпеки.

У свою чергу, з боку бізнес-спільноти мають бути створені умови для передачі деяких наглядових функцій у сфері забезпечення пожежної безпеки: створені відповідні інститути, розроблено необхідний для їх успішного функціонування інструментарій. Нині урядом України було затверджено курс передачі деяких функцій регулювання в економіці від держави до приватного сектору. І хоча пожежна безпека є специфічною сферою відносин між державою і бізнесом, у сучасних умовах політичної нестабільності та воєнних дій на сході країни, бізнес-співтовариство змушене взяти на себе частину регуляторних та наглядових функцій щодо забезпечення пожежної безпеки.

Дієвим напрямом державного регулювання пожежної безпеки нині є встановлення вимог щодо організації пожежної охорони та контроль стану їх дотримання.

Під пожежною охороною розуміється сукупність створених у встановленому порядку органів управління, підрозділів та організацій, призначених для організації профілактики пожеж, їх гасіння та проведення покладених на них аварійно-рятувальних робіт.

До дій щодо попередження, ліквідації соціально-політичних, міжнародних конфліктів і масових заворушень пожежна охорона не залучається. Однак розширення меж її повноважень, за розумного контролю та регулювання діяльності, може стати одним із напрямів покращення стану державного регулювання пожежної безпеки в державі.

Ще одним напрямом контролю стану пожежної безпеки у розвинутих країнах світу є пожежний аудит. Пожежний аудит – це альтернатива перевірці об'єкта пожежною інспекцією, тільки без накладення штрафів і припинення діяльності суб'єктів господарювання, добровільна форма підтвердження того, що об'єкт захисту відповідає вимогам пожежної безпеки. Об'єкти, на яких проведена оцінка пожежного ризику, впродовж трьох років не вносяться до щорічно-

го плану проведення планових перевірок. Власник об'єкта, спільно з експертами, може виробити індивідуальну концепцію протипожежного захисту, яка підходить саме для його структури з урахуванням всіх можливих пожежних ризиків, й обладнати його тим комплексом установок протипожежного захисту, який мінімально необхідний для виконання вимог пожежної безпеки у межах державного регулювання пожежної безпеки.

На державному рівні необхідно чітко встановити вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення незалежної оцінки пожежного ризику. Основними цілями незалежної оцінки пожежного ризику є:

- залучення власника в управління системою забезпечення пожежної безпеки;
- пошук найбільш оптимальних рішень із забезпечення пожежної безпеки;
- реалізація заходів системи так званого «гнучкого нормування»;
- зниження адміністративних бар'єрів;
- підвищення рівня пожежної безпеки та відповідальності власників майна.

Таким чином, одним із напрямів оптимізації стану державного регулювання пожежної безпеки є передача ряду функцій державного контролю у приватну сферу або ж навіть самим суб'єктам господарювання та громадянам. Це дасть змогу скоординувати усі зусилля влади та наявні фінансові ресурси з метою модернізації традиційних і найбільш важливих заходів забезпечення пожежної безпеки державного рівня заради досягнення вищої міри їх ефективності. У пошуку ефективних форм державно-приватного партнерства у сфері забезпечення пожежної безпеки вбачаються перспективи подальших досліджень в обраній науковій царині.

Висновки і пропозиції. Проведене дослідження напрямів державного регулювання пожежної безпеки в Україні дало змогу зробити такі висновки.

1. Пожежна безпека – це стан захищеності особистості, майна, суспільства і держави від пожеж та їх наслідків. Забезпечення пожежної безпеки є однією з найважливіших функцій держави. До основних напрямів забезпечення пожежної безпеки в Україні належать: нормативно-правове регулювання і реалізація державних заходів у галузі пожежної безпеки; створення служб пожежної охорони і організація їх діяльності; розробка і реалізація заходів пожежної безпеки; проведення протипожежної пропаган-

ди та організація навчання населення заходам пожежної безпеки; інформаційне забезпечення в галузі пожежної безпеки; облік, ведення статистики пожеж та їх наслідків; гасіння пожеж та проведення аварійно-рятувальних робіт; ліцензування діяльності у сфері пожежної безпеки та підтвердження відповідності продукції і послуг в галузі пожежної безпеки тощо.

2. Хоча пожежна безпека є специфічною сферою відносин між державою і бізнесом, у сучасних умовах політичної нестабільності та воєнних дій на сході країни бізнес-співтовариство змушене взяти на себе частину регуляторних та наглядових функцій щодо забезпечення пожежної безпеки. З огляду на це, у межах державного регулювання пожежної безпеки в Україні доцільно, з одного боку, розширити повноваження органів державного нагляду за станом пожежної безпеки, а з іншого – організувати механізм підтвердження законності застосування результатів добровільної сертифікації систем та елементів протипожежної охорони, встановити вимоги до суб'єктів господарювання щодо проведення незалежної оцінки пожежного ризику, розширити межі використання пожежного аудиту, зменшити кількість перевірок, особливо для об'єктів малого і середнього бізнесу та створити умови і можливості для самозабезпечення пожежної безпеки суб'єктами господарської діяльності.

Список використаної літератури:

1. Гречанінов В.Ф. Основні риси технології моніторингу пожежної безпеки / В.Ф. Гречанінов // Системи обробки інформації. – 2014. – Вип. 2. – С. 263–268.
2. Гулак О.В. До основоположних засад нормативного регулювання пожежної безпеки лісів / О.В. Гулак // Митна справа. – 2014. – № 2(2.1). – С. 170–173.
3. Гулак О.В. Окремі організаційно-правові аспекти забезпечення пожежної безпеки в Україні / О.В. Гулак // International scientific journal. – 2015. – № 5. – С. 71–75.
4. Гулак О.В. Щодо окремих аспектів нормативного регулювання забезпечення пожежної безпеки лісів в Україні / О.В. Гулак // Вісник Запорізького національного університету. Юридичні науки. – 2014. – № 1. – С. 73–77.
5. Дендаренко В.Ю. Модель процесу управління станом пожежної безпеки / В.Ю. Дендаренко // Наукові праці Чорноморського державного університету імені Петра Могили комплексу «Києво-Могилянська академія». Серія : Комп'ютерні технології. – 2014. – Т. 250. – Вип. 238. – С. 44–46.
6. Кравців С.Я. Ризик-орієнтований підхід у державному регулюванні у сфері техногенної та пожежної безпеки / С.Я. Кравців, О.М. Соболев, А.Г. Коссе // Вісник Національного університету цивільного захисту України. Серія : Державне управління. – 2017. – Вип. 1. – С. 336–341.
7. Кринична І.П. Організаційно-правові та функціональні засади державного управління пожежною безпекою країни / І.П. Кринична, С.В. Говорун // Публічне урядування. – 2016. – № 1. – С. 146–156.
8. Мартин О.М. Пожежна безпека – складова національної безпеки: її суть та зв'язок з економічною безпекою / О.М. Мартин // Науковий вісник НЛТУ України. – 2013. – Вип. 23.1. – С. 291–300.
9. Назаренко В.Ю. Добровільна пожежна охорона за кордоном як складова організаційно-правового механізму державного управління пожежною безпекою: досвід для України / В.Ю. Назаренко // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 2. – С. 340–347.
10. Назаренко В.Ю. Організаційно-правовий механізм державного управління пожежною безпекою в Україні / В.Ю. Назаренко // Теорія та практика державного управління. – 2013. – Вип. 3. – С. 245–253.
11. Парпан Т.В. Сучасний стан правового регулювання пожежної безпеки в Україні / Т.В. Парпан // Право і суспільство. – 2013. – № 6.2. – С. 225–229.

Андриенко Н. В. Направления государственного регулирования пожарной безопасности в Украине

В статье конкретизировано содержательное наполнение понятия пожарной безопасности. Приведен перечень факторов, способствующих достижению состояния пожарной безопасности на разных уровнях. С целью разработки качественного информационного и документального обеспечения предложено начать работу над Концепцией обеспечения пожарной безопасности. Исследованы особенности организации пожарной охраны. Рассмотрен пожарный аудит как дополнительный инструмент государственного регулирования пожарной безопасности в Украине.

Ключевые слова: *пожарная безопасность, система пожарной безопасности, государственное регулирование, обеспечение пожарной безопасности, государственный пожарный надзор.*

Andrienko M. V. Directions of the state regulation of fire security in Ukraine

The article specifies the content of the concept of fire security. The list of factors contributing to the achievement of the state of fire security at various levels is given. In order to develop qualitative information and documentary support, it is proposed to begin work on the Concept of fire security. The features of the organization of fire protection are explored. The fire audit is considered as an additional instrument of state regulation of fire security in Ukraine.

Key words: *fire security, fire security system, state regulation, fire security, state fire supervision.*

О. Г. Бондаренкокандидат наук із державного управління, доцент, докторант
Національної академії Національної гвардії України

МЕТОДИ ВИЗНАЧЕННЯ РАЦІОНАЛЬНИХ ОРГАНІЗАЦІЙНИХ СТРУКТУР ОРГАНІВ УПРАВЛІННЯ ЛОГІСТИЧНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ СПІЛЬНИХ ДІЙ ФОРМУВАНЬ СЕКТОРУ БЕЗПЕКИ І ОБОРОНИ ПРИ КРИЗОВИХ СИТУАЦІЯХ, ЩО ЗАГРОЖУЮТЬ ДЕРЖАВНІЙ БЕЗПЕЦІ

У статті обґрунтовується застосування теорії моделювання оргструктур та досліджуються методи визначення раціональних організаційних структур органів управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань Сектору безпеки і оборони при кризових ситуаціях, що загрожують державній безпеці України.

Ключові слова: теорія моделювання оргструктур, методи визначення раціональної організаційної структури, логістичне забезпечення, органи управління логістичним забезпеченням, формування Сектору безпеки і оборони, кризові ситуації.

Постановка проблеми. У разі виникнення кризових ситуацій регіонального та загальнодержавного рівнів із метою їх ліквідації будуть застосовуватись і застосовуються формування різних міністерств та відомств, які входять до складу Сектору безпеки і оборони (СБО). Для керівництва заходами щодо ліквідації таких кризових ситуацій створюються Єдині (спільні) органи управління (Ситуаційні центри), на які, зокрема, мають покладатися завдання всебічного забезпечення. Нині кожне з формувань СБО має свої власні особливості, а також різні спроможності щодо організації та управління силами і засобами логістичного забезпечення (ЛЗ), що значно знижує оперативність виконання завдань. Аналіз досвіду управління та організації спільних дій формувань СБО показав, що наявна система виявилася малоефективною, оскільки використовуються незбалансовані та високовитратні механізми управління, а системи логістичного управління практично кожної із сил СБО мають, у свою чергу, складну багаторівневу систему управління, нерівномірну і громіздку інфраструктуру [1]. Тому доцільно впровадити єдину систему управління ЛЗ спільних дій формувань СБО при кризових ситуаціях, що загрожують державній безпеці України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми управління врегулюванням кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України, вже розглядалися вітчизняними вчени-

ми, і, безперечно, їхні наукові результати мають своє впровадження. Так, проблеми публічного адміністрування, нормативно-правового забезпечення, цільового та стратегічного планування і програмування у сфері безпеки і оборони у своїх наукових працях розглядали С.М. Алфімова, С.В. Белай, В.М. Буренко, С.Ф. Вакулова, А.Г. Глібко, В.П. Горбулін, А.Б. Качинський, В.М. Ляпунов, Ф. Медвідь, А.М. Московський, Б.А. Райзберг, А.А. Сапожников, С.В. Сокуренок, М. Чорна тощо. Наукові проблеми складників державної безпеки та взаємодії формувань Сектору безпеки і оборони вивчали та вирішували Ю.В. Аллеров, М.В. Андрієнко, І.О. Кириченко, М.І. Копитко, М.М. Литвин, О.В. Шмаков тощо. Інтегрованими системами матеріально-технічного забезпечення, моделювання логістичного управління у СБО опікувались у своїй працях Д.В. Булгаков, Ю.В. Гостищева, Ю.П. Григорьєва, О.О. Краснова, В.М. Московченко, П.В. Онофрійчук, В.В. Сисоєв, В.А. Хайтабаєва, Дж.С. Хестер тощо. Дослідженню наукових проблем та шляхів їх вирішення щодо тилового (матеріально-технічного, матеріального) забезпечення військових угруповань України та інших держав (у т.ч. країн-учасниць НАТО) під час виконання покладених на них завдань присвячували свої роботи І.Є. Морозов, О.О. Морозов, Н. Резапов, І.С. Романченко, А.А. Родіонов, І.Ф. Ролін, В.В. Ткаченко, І.Г. Шмаков, О.І. Хазанович тощо.

Незважаючи на важливість і цінність наукових праць учених, проблема управління ЛЗ спільних дій формувань СБО під час кризових ситуацій залишається недостатньо дослідженою щодо розроблення методичного апарату оцінювання діяльності та моделювання раціональної організаційної структури органів управління ЛЗ спільних дій формувань СБО при кризових ситуаціях, що загрожують державній безпеці України.

Мета статті. Головною метою статті є аналіз найбільш доцільних методів визначення раціональних організаційних структур органів управління логістичним забезпеченням спільних дій формувань Сектору безпеки і оборони при кризових ситуаціях, що загрожують державній безпеці України.

Виклад основного матеріалу. На нашу думку, нині в Україні посилюється тенденція до вдосконалення систем управління формувань СБО, зокрема через розвиток систем управління ЛЗ, а саме управління ресурсами. Тому, погоджуючись із професором О.С. Власюком та застосовуючи тези його доповіді на першому семінарі «Програмне управління ресурсами в галузі безпеки» (Київ, НІПБМ, 10.06.2009 р.) [2, с. 446–448] до проблем управління ЛЗ, доходимо висновку, що розуміння «програмування» (управління) ЛЗ спільних дій формувань СБО пов'язане зі встановленням кореляцій між вимогами щонайшвидшої ліквідації кризової ситуації та реальними можливостями державного бюджету. Отже, перефразуючи його тезу щодо «програмного управління ресурсами безпеки і оборони» [2, с. 447], ми доповнюємо висновки автора тим, що як програмне управління ресурсами безпеки і оборони, так і управління ЛЗ спільних дій формувань СБО перетворюються на один з основних інструментів оцінювання ефективності використання спільних фондів (ресурсів). На шляху впровадження єдиної системи управління спільних дій формувань СБО є ряд перешкод. Однією з основних перешкод у [2, с. 447] визначено брак належної і достовірної інформації, доступної для всіх учасників процесу планування та організації виконання завдання щодо ліквідації кризової ситуації, а також непрозорості процесів формування і витрачання ресурсів. Подолання таких перешкод можливе шляхом створення у Ситуаційних центрах органів управління ЛЗ спільних дій формувань СБО під час кризових ситуацій, що загрожують державній безпеці України, які доцільно

синтезувати, застосовуючи теорію моделювання організаційних структур.

Організаційною структурою називають систему ієрархічних, пов'язаних між собою, підрозділів організації, що виконують групи робіт щодо реалізації сукупності завдань-функцій, які забезпечують досягнення мети діяльності організації [3; 4].

Якісно-кількісні методи, що використовуються у теорії моделювання організаційних структур, умовно можна поділити на методи і моделі аналізу організаційних структур і на методи і моделі організаційного проектування [4]. На практиці аналіз застосовується з метою удосконалення оргструктури шляхом її модернізації або повторного проектування, а етап проектування передбачає необхідність аналізу вихідного варіанту оргструктури та варіанту, що пропонується. Тому названі групи методів взаємопов'язані.

Аналіз оргструктури органу управління ЛЗ спільних дій формувань СБО, як і будь-якої іншої організації, має виконуватись у певній послідовності та з використанням сукупності методів аналізу.

Послідовність аналізу оргструктури системи управління ЛЗ може включати такі етапи [5]:

- 1) моделювання оргструктури;
- 2) оцінка кількісних характеристик: задачі та роботи, які виконують елементи оргструктури, кількість структурних елементів (служб, підрозділів), чисельність особового складу та персоналу та інших характеристик;
- 3) експертна оцінка якісних характеристик оргструктури;
- 4) оцінка відповідності оргструктури системі цілей, завдань, роботам, що виконуються елементами оргструктури тощо.

Методи аналізу оргструктур включають метод структуризації цілей, метод аналогій, експертно-аналітичний метод, метод групування, порівняння, кореляційно-регресійний метод, метод організаційного моделювання (графічне, математичне) [5].

Метод структуризації цілей передбачає формування мети діяльності системи управління ЛЗ спільних дій формувань СБО, деталізацію цілей на систему завдань-функцій і, у подальшому, аналіз їх реалізації в оргструктурі, що поетапно показано на рис. 1.

Експертно-аналітичний метод полягає в залученні експертів із метою обстеження й аналізу оргструктури органу управління. Під час аналізу експерти можуть використовувати всі відомі

показники і методи якісної оцінки оргструктури системи управління, а також особистий досвід виконання відповідних завдань.

Метод організаційного моделювання [3] передбачає розроблення та використання формальних моделей із метою аналізу наявного та пошуку раціональних варіантів структури системи управління ЛЗ спільних дій формувань СБО.

Графічне моделювання може включати різні форми представлення організаційної структури, основною з яких є органіграма (схема організаційно-штатної структури) [5].

Оргіграма представляє собою графічне зображення ієрархічного процесу виконання управлінських функцій, їхніх етапів і робіт, що до них належать, а також розподіл процедур розроблення і прийняття рішень між підрозділами, їхніми внутрішніми структурними рівнями й окремими посадовими особами [5].

Варіантом органіграми є ієрархічний граф (схема організаційно-штатної структури) підрозділу, вершини якого зображують структурні одиниці (керівників, командирів або начальників, штаби, служби, підрозділи тощо), а дуги між вершинами зображують відносини підлеглості.

Типова схема визначення організаційної структури системи управління ЛЗ спільних дій формувань СБО включає дві групи заходів:

1) формування загальної структури органу управління ЛЗ;

2) регламентацію організаційної структури органу управління ЛЗ.

Аналізуючи дослідження авторів [3], ми дійшли висновку, що формування загальної структурної схеми системи управління ЛЗ передбачає:

1) визначення мети діяльності органів управління ЛЗ;

2) визначення шляхів досягнення поставленої мети (деталізація мети на завдання-функції);

3) розроблення специфікації функціональних підсистем органу управління ЛЗ (відповідно до завдань-функцій);

4) визначення числа рівнів у системі управління ЛЗ;

5) розроблення складу основних підрозділів і зв'язків між ними відповідно до поставлених завдань;

6) регламентацію ступеня централізації повноважень і відповідальності на рівнях управління;

7) визначення основних форм взаємовідносин з оточуючим середовищем, формуваннями, що входять до складу Ситуаційного центру (СЦ) (як постійно, так і тимчасово);

8) визначення основних вимог до механізму управління оргструктури, до форм оброблення інформації тощо.

Регламентація параметрів оргструктури системи управління передбачає:

1) визначення кваліфікованого складу і чисельності підрозділів;

2) розподіл завдань і робіт між виконавцями;

3) регламентацію відповідальності за виконання завдань і робіт;

4) розроблення процедур виконання управлінських робіт;

5) розроблення порядку взаємодії підрозділів під час виконання спільних робіт;

6) розрахунок витрат на управління показників ефективності апарату управління оргструктури, що проектується [3].

Із метою проектування організаційної структури системи управління ЛЗ доцільно використовувати сукупність основних методів:

1) метод структуризації цілей;

2) експертно-аналітичний метод;

3) метод організаційного моделювання;

4) метод аналогій;

5) методи групування;

6) методи розрахунку чисельності особового складу.

Три перших методи вже розглядалися вище, тому варто зупинитись на трьох останніх методах.

Метод аналогій полягає у використанні в новій оргструктурі таких організаційних форм і механізмів управління, які вже виправдали себе у схожих структурах (зі схожими цілями, зовнішніми умовами, розмірами тощо). Отримані організаційні рішення мають бути варіантними і регулярно переглядатись.

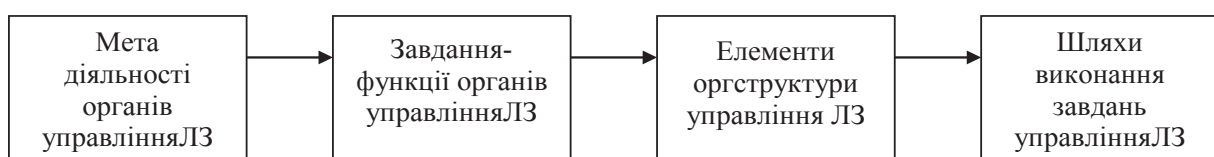


Рис. 1. Схема застосування методу структуризації цілей органу управління ЛЗ спільних дій формувань СБО

Методи групування достатньо повно розкриті у [3]. З точки зору управління ЛЗ спільних дій формувань СБО щодо досягнення поставленої мети, групування управлінських посадових осіб, служб і підрозділів є необхідним заходом, який дає змогу забезпечити реалізацію двох координаційних механізмів – прямого контролю і взаємного узгодження. Завдяки групуванню забезпечується рішення таких завдань:

1) визначення спільності завдань ЛЗ і методів їх рішення;

2) виявлення спільності ресурсів посадових позицій і організаційних одиниць (спільність технічних засобів, інформації, спеціальності, кваліфікації тощо);

3) полегшення взаємного узгодження, взаємозаміни у межах згрупованих одиниць і взаємної підтримки;

4) забезпечення взаємодопомоги під час виконання робіт, обміну інформацією, що дає змогу виконувати кілька функцій і оперативно реагувати на зміни обстановки;

5) визначення розумного розміру підрозділів;

6) визначення загальних показників результативності діяльності органу управління;

7) зміцнення системи загального контролю за посадовими позиціями та підрозділами.

Правильне групування посадових позицій і підрозділів дає змогу посилити (і/або сформувавши) третій координаційний механізм – стандартизацію праці, знань, навиків, автоматизувати процес координації діяльності персоналу служб і підрозділів. Відомим недоліком групування є тенденція до зменшення міжгрупової координації. Компенсацією такого недоліку може бути вчасний перегляд і корегування варіанта групування, що дає змогу не тільки усунути даний недолік, але й забезпечити регулярну адаптацію функцій кожного елемента управління ЛЗ до умов змін в обстановці, потреб у ресурсах тощо.

Принципи групування посадових позицій в організаційні одиниці (служби та підрозділи) мають відомий перелік, відповідно до шести, прийнятих у науковій літературі [3–5], варіантів особливостей рішення завдань персоналом. У разі накладання їх на систему управління ЛЗ спільних дій формувань СБО згадані принципи будуть мати такий вигляд:

1) групування за знаннями і навиками, що необхідні для рішення завдань ЛЗ, які потребують спеціальної підготовки персоналу;

2) групування за робочими процесами і діяльністю, необхідними для виконання вузькопрофільних завдань ЛЗ;

3) групування за часом, коли робочі процеси мають виконуватись у певний єдиний час;

4) групування за певною діяльністю, в основі якої полягає певний продукт або послуга;

5) групування за підрозділами, які забезпечуються;

6) групування за місцем діяльності [3].

На практиці під час проектування й удосконалення структури системи управління ЛЗ спільних дій формувань СБО можуть застосовуватись не тільки окремі з названих відомих принципів, а й будь-яка їх сукупність.

Проте фактично в основі усіх перерахованих принципів групування є сукупність взаємопов'язаних робіт, що виконуються спільно особовим складом та персоналом певних служб та підрозділів, певних спеціальностей та кваліфікацій відповідно до певного завдання-функції управління або її частини. Причому саме ці роботи можуть мати відзначені варіанти специфіки відповідно до загальноприйнятих принципів. У такому разі ступінь взаємозв'язку робіт (і-й роботи та j-й) кількісно може бути визначена експертною оцінкою, наприклад, у балах (a_{ij}) , і після цього уже матриця $[a_{ij}]_n$ коефіцієнтів, що характеризують ступінь взаємозв'язку всіх n робіт, може бути основою для формалізації задачі групування, тобто для визначення одного з основних проектних параметрів структури системи ЛЗ спільних дій формувань СБО, а саме – скільки і яких організаційних груп має бути в оргструктурі системи управління і як вони мають брати участь у виконанні завдань-функцій [3].

Методи розрахунку чисельності персоналу служб і підрозділів мають за основу поняття нормування праці з використанням різних варіантів норм: чисельності персоналу, норм часу на виконання певної роботи тощо.

Висновки і пропозиції. Таким чином, наявні і розглянуті найбільш передові технології синтезу організаційної структури реалізують метод структуризації цілей, який передбачає формування мети діяльності організації, деталізацію мети на систему завдань-функцій, вибір типу оргструктури, визначення структурних елементів і розподіл завдань і робіт між підрозділами. В основі рішення задачі синтезу лежить інтуїтивне або інше групування посадових позицій в організаційні одиниці з використанням усіх

шести зазначених вище принципів групування. З метою оцінки варіантів організаційної структури системи управління спільних дій формувань СБО може бути використана система показників, яка включатиме узагальнений показник ефективності (E^0) і додаткові (C_i^* , P_i^* , F_i^*) показники відповідно узгодженості, оперативності і повноти реалізації функцій органів управління з метою порівняння варіантів його організаційної структури. Ці показники задовольняють усім відомим вимогам щодо показників ефективності, а саме – відповідають цілям діяльності органів управління, служб і підрозділів, мають ясний фізичний сенс, їх значення можуть бути розраховані і залежать від параметрів щодо управління варіанта організаційної структури. Така система показників дає змогу перейти до наступного етапу – синтезу раціональної структури органу управління спільних дій формувань СБО (або корегувати наявну структуру), що дає змогу реалізувати функції управління шляхом сукупності робіт у кожному завданні-функції в умовах, які змінюються.

Список використаної літератури:

1. Сисоєв В.В. Моделирование логистического управления поставками сил сектора безопасности и обороны державы в единой системе материально-технического обеспечения [Текст]: автореф. дис. ... д-ра экон. наук : 08.00.11 / В.В. Сисоєв ; Харків. нац. экон. ун-т ім. Семена Кузнеця. – Харків, 2016. – 40 с.
2. Власюк О.С. Національна безпека України: еволюція проблем внутрішньої політики [Текст]: Вибр. наук. праці / О.С. Власюк. – К.: НІСД, 2016. – 528 с.
3. Городнов В.П. Математическое моделирование, оценка эффективности и синтез организационных структур [монография] / В.П. Городнов, О.В. Фык; Нар. укр. акад. – Х.: Изд-во НУА, 2005. – 192 с.
4. Городнов В.П. Теоретические основы моделирования микроэкономических и других процессов и систем [монография] / В.П. Городнов. – Х.: Акад. ВВ МВД Украины, 2008. – 484 с.
5. Реструктуризация предприятий и компаний [Текст]: Справочное пособие / И.И. Мазур, В.Д. Шапиро, С.А. Титов, Л.В. Элькина. – М.: Высш. школа, 2000. – 587 с.

Бондаренко А. Г. Методы определения рациональных организационных структур органов управления логистическим обеспечением совместных действий формирований Сектора безопасности и обороны при кризисных ситуациях, угрожающих государственной безопасности

В статье обосновывается применение теории моделирования оргструктур и исследуются методы определения рациональных организационных структур органов управления логистическим обеспечением совместных действий формирований Сектора безопасности и обороны при кризисных ситуациях, угрожающих государственной безопасности Украины.

Ключевые слова: теория моделирования оргструктур, методы определения рациональной организационной структуры, логистическое обеспечение, органы управления логистическим обеспечением, формирования Сектора безопасности и обороны, кризисные ситуации.

Bondarenko A. G. Methods for determining the rational organizational structures of the bodies responsible for managing the logistics of joint actions by the Security and Defense Sector in crisis situations that threaten state security

The article substantiates the application of the theory of modeling organizational structures and explores the methods for determining the rational organizational structures of the bodies responsible for managing the logistics of joint actions of the Security and Defense Sector formations in crisis situations that threaten the state security of Ukraine.

Key words: theory of modeling organizational structures, methods for determining the rational organizational structure, logistics support, logistics management bodies, the formation of the Security and Defense Sector, crisis situations.

УДК 35.085-057.34:811.111](061.1ЄС)(477)

Г. А. Дивнич

здобувач кафедри менеджменту інноваційної діяльності
та державного управління,
начальник відділу міжнародних зв'язків
Чернігівського національного технологічного університету

АНГЛОМОВНА КОМПЕТЕНТНІСТЬ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ: ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД

У статті досліджується питання важливості англомовної компетентності серед працівників державної служби. Зокрема, розглядається наявність відповідної вимоги до державних службовців країн Європейського Союзу і України. Робляться висновки щодо необхідних кроків у цій сфері в Україні.

Ключові слова: державні службовці, англомовна компетентність, кваліфікаційні вимоги, Європейський Союз, Україна.

Постановка проблеми. Ратифікація угоди з Європейським Союзом поклала перед Україною ряд першочергових завдань з узгодження європейських норм та стандартів із діяльністю владних інститутів України. Відповідні зміни відбуваються у нормативній площині. Водночас увага приділяється професійній кваліфікації людей, які будуть забезпечувати реалізацію нових законів і норм. Розвиток державної служби України у цьому контексті набуває значної ваги, з огляду на роль державного службовця як представника держави щодо реалізації відповідних змін у законодавстві.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Необхідність англомовної компетентності серед кваліфікаційних вимог державних службовців була предметом низки наукових досліджень. Так, Н.М. Колісниченко вказує на зв'язок модернізації державної служби з використанням європейського досвіду державної служби за умови зростаючої залученості держслужбовців країн-членів ЄС до взаємодії з європейськими інституціями та відносин у межах ЄС, а також на необхідність переосмислення сутності робочої сили, яка не відповідає потребам сучасної системи управління [1]. Л.В. Дербеньова наголосила на важливості урахування мовних тенденцій в європейських політичних інститутах під час формування вітчизняних інститутів публічної політики, роз'яснюючи поняття «євро-англійської» мови (Eurospeak) [2]. У свою чергу Л.В. Амосова обстоює позицію необхідності інтенсивного курсу навчання фахівців у сфері державного управління іноземних мов [3, с. 305].

Таким чином, науковці погоджуються у питанні необхідності володіння державними службовцями іноземною мовою, дещо розходячись у питанні щодо програми і методів навчання. Формування англомовної компетентності як комплексного явища серед державних службовців залишається мало висвітленим. Водночас вимога володіти іноземною мовою законодавчо є закріпленою для державних службовців категорії А, щодо інших категорій вона має рекомендаційний характер [4].

Мета статті. Головною метою роботи є окреслення європейського досвіду використання англійської мови державними службовцями, а також аналіз питання сучасного володіння іноземною мовою державними службовцями України.

Виклад основного матеріалу. Англомовна компетентність – це комплексна якість особистості, набута у процесі вивчення англійської мови, яка складається з лінгвістичних, комунікативних і соціокультурних знань, професійних умінь і особистих ставлень, базується на досвіді та проявляється у загальній здатності й готовності до успішної діяльності в англомовному середовищі.

Формування англомовної компетентності, на нашу думку, є ключовим завданням майбутньої системи підготовки державних службовців та формування відповідних кваліфікаційних вимог. Однак нині під питанням не лише наявність такої компетентності, а й необхідність володіння англійською мовою. Аби позбавитись будь-яких сумнівів з цього питання, звертаємось до досвіду і практик країн ЄС, з якими Україна прагне поглибити партнерство.

Нині в ЄС офіційно визнані 24 мови: болгарська, датська, німецька, англійська, естонська, фінська, французька, грецька, ірландська, італійська, хорватська, латвійська, литовська, мальтійська, польська, португальська, румунська, словацька, словенська, іспанська, чеська, угорська. Окрім того, європейці говорять на більш ніж 60 регіональних мовах та мовах національних меншин [5]. Очевидно, що ефективна робота країн об'єднаної Європи неможлива без певної мовної уніфікації.

Із формальної, правової точки зору, Євросоюз визнає рівність мов усіх націй та народностей, що населяють країни-члени ЄС. Як зазначається в Європейській Хартії, багатомовність є важливим інструментом для просування демократичної громадянськості, а також найбільш бажаним і найбільш ефективним засобом комунікації в публічних дебатах, адже це закріплює цінність толерантності і визнання відмінностей і меншин. Мовне і культурне розмаїття, яке є невіддільним від поняття активного європейського громадянства, є компонентом європейської ідентичності [6, с. 1]. Щоразу, як в урочистих випадках відзначається конституційний характер ЄС, так само, як пліч-о-пліч майорять усі прапори, у символічних випадках однаково використовуються всі мови. Це стосується й урочистих, відкритих засідань парламенту, й урочистих та святкових заходів, відкриття і закриття ритуалів, і так далі. Поряд із цим церемоніальним використанням, повна багатомовність також присутня, коли ЄС оприлюднює рішення, яке безпосередньо стосується громадян держав-членів, вкотре демонструючи принцип демократії. Той самий принцип вимагає, щоб громадяни могли звернутися безпосередньо до установ ЄС (у письмовій формі) й отримати письмову відповідь офіційною мовою держави, якій вони належать [7, с. 10–11].

Однак, незважаючи на це, з об'єктивних причин практичне досягнення рівноправності у функціонуванні усіх мов у межах Союзу є малоімовірним [8, с. 288]. У повсякденних справах ефективність і зручність набувають значно більшої ваги [7, с. 11]. Оскільки інтеграційні процеси передбачають встановлення пріоритету загальноєвропейських норм над національними, виникає потреба у функціонуванні мови (або мов) міжнаціонального спілкування в межах об'єднаної Європи. На статус таких мов можуть претендувати тільки мови найрозвинутіших та найчисельніших націй Європи, держави яких

виступають як не тільки економічно домінуючі в ЄС країни, але й центри тяжіння для трудової міграції з інших країн Євросоюзу [8, с. 289].

Мовами міжнародного спілкування в межах ЄС офіційно визначені французька, німецька, іспанська, італійська і, насамперед, англійська. Доречно нагадати, що ці мови – найпоширеніші не тільки у Європі, але й за її межами. І володіння вказаними мовами значно підвищує можливості громадян країн-членів ЄС як у світовому комунікаційному просторі, так і на ринку праці [8, с. 289]. Англійська мова серед них займає особливе місце, виступаючи дедалі більше як *lingua franca* для міжнародної спільноти. Як зазначають іноземні науковці, у теорії в міжнародних стосунках ЄС має використовувати інші мови, окрім англійської, але фактично саме їй надає перевагу Європейська комісія. Остання веде перемовини з країнами-учасниками англійською, що обмежує можливості звичайних людей, навіть гарних фахівців, брати участь у процесі. Чорнові варіанти документів майже завжди розсилаються англійською. Дуже багато риторики присвячено різноманіттю мов, і все ж англійська займає дедалі більше простору і в європейських інституціях, і в корпоративному світі, засобах масової інформації та багатьох видах міжнародної діяльності. Потужним рушієм поширення цієї мови є освіта. Показово, що сайт Болонського процесу з усією нормативною документацією є англомовним. Вищі навчальні заклади в англомовних країнах є лідерами на ринку освітніх послуг, а освітні установи з інших держав дедалі частіше пропонують англомовні програми з метою залучення іноземних абітурієнтів [9, с. 141, 146–147].

Міжнародна статистика демонструє такі цифри щодо кількості англомовних дорослих осіб (особи, для яких англійська є рідною, а також особи, які її вивчили) в Європейському Союзі [10] (табл. 1).

Європейська Хартія щодо багатомовності зазначає, що ступінь участі громадян у розробленні політики ЄС залежить від їх здатності брати участь у публічних дебатах і політичних дискусіях в Європі. Необхідною умовою такої здатності є навички багатомовності, тобто здатність ефективно і належним чином взаємодіяти з іншими громадянами Європи [6]. У стратегічному майбутньому кожен житель ЄС додатково до своєї рідної мови має знати ще дві мови ЄС заради кращого порозуміння з представниками інших народів та знищення національних упе-

реджень, а також розвитку мобільності соціального капіталу. Це значно впливає на освітню політику країн ЄС, що проявляється у засадах Болонського процесу, великій кількості стипендій для навчання в інших країнах, міжуніверситетських угодах про обмін студентами тощо [11, с. 273].

В Європейській Хартії щодо багатомовності прописано, що національні державні службовці, які діють на міжнародних посадах, вже на початку їх кар'єри мають достатньою мірою володіти іноземними мовами. Також загально прописано, що мовна підготовка європейських державних службовців має підтримуватись на необхідному рівні, аби досягти реальної багатомовності в роботі інституцій. Мовна компетентність державних службовців має бути предметом контролю професійної кваліфікації. Усі країни – члени ЄС зобов'язані створювати національні плани для розвитку багатомовності [6, с. 5].

Наведемо кілька більш конкретних прикладів. Так, у *Німеччині* знання іноземної мови не закріплене у кваліфікаційних вимогах до державних службовців, однак іншомовна компетентність, особливо англomовна (АМК), визнається базовою кваліфікацією в повсякденному та професійному житті [12, с. 21]. *Данія* має одну офіційну мову – данську. І все ж, дедалі більше мешканців цієї країни переходять на розмову англійською. В університетах ведеться викладання англійської мови через активні процеси глобалізації у цій галузі. Данська мова використовується у побуті, водночас англійська визнається мовою ділового світу, освіти та управління [13, с. 36]. У 2014 р. у *Латвії*, перед початком періоду її головування у Раді Європейського Союзу (січень–червень 2015 р.),

більш ніж 1 700 державних службовців пройшли курси з англійської мови від міжнародної мовної компанії «Skri vanek Baltic». Навчання тривало більше року і складалося з 5 семестрів, по 48 годин кожен. Необхідний рівень володіння мовою визначався відповідно до обійманої посади та обов'язків державного службовця. Метою курсів було забезпечити ефективну діяльність латвійської сторони у робочому процесі Ради Європи з використанням англійської мови, виконання завдань, пов'язаних із головуванням Латвії у Раді ЄС, а також успішність у неформальному спілкуванні англійською мовою [14]. Управління державної служби *Польщі* приймає кандидатів із сертифікатами на знання англійської мови, таких як FCE, CAE, CPE, BEC2, BEC3, CEIBT і IELTS, із показниками від 6 рівня і вище [15]. Уряд *Італії* у 2015 р. прийняв закон про державну службу, який, зокрема, сприяє більшому використанню англійської мови та мережі Інтернет у державних офісах для кращого і ширшого надання послуг [16]. У *Словаччині* на посади у вищу державну службу розглядаються кандидати, які мають мінімум 2 роки досвіду роботи у державній службі і вільно розмовляють англійською, французькою або німецькою мовами [17, с. 102].

У нормативному полі України питання поступово набуває відповідного значення. У Законі України «Про державну службу» № 889-19 від 05.01.2017 р., у ст. 20 «Вимоги до осіб, які претендують на вступ на державну службу» загальними вимогами для посад категорії «А» прописано «загальний стаж роботи не менше семи років; досвід роботи на посадах державної служби категорій «А» чи «Б» або на посадах не нижче керівників структурних підрозділів в орга-

Таблиця 1

№	Країна ЄС	Знання АМ, %	№	Країна ЄС	Знання АМ, %
1.	Ірландія	97,51	15.	Латвія	27,22
2.	Великобританія	94,45	16.	Франція	24,21
3.	Мальта	62,39	17.	Естонія	23,4
4.	Швеція	53,97	18.	Литва	20,58
5.	Данія	52,95	19.	Польща	19,85
6.	Фінляндія	45,25	20.	Румунія	17,01
7.	Кіпр	43,07	21.	Португалія	14,87
8.	Австрія	40,64	22.	Італія	13,74
9.	Нідерланди	38,46	23.	Словаччина	12,8
10.	Словенія	34,37	24.	Угорщина	12,43
11.	Греція	32,66	25.	Болгарія	12,25
12.	Німеччина	31,93	26.	Чехія	11,75
13.	Люксембург	30,72	27.	Іспанія	11,7
14.	Бельгія	28,76			

нах місцевого самоврядування, або досвід роботи на керівних посадах у відповідній сфері не менш як три роки; вільне володіння державною мовою, *володіння іноземною мовою, яка є однією з офіційних мов Ради Європи*. Водночас для посад категорій «Б» і «В» не вимагається знання іноземної мови [4].

У Наказі Національного агентства України з питань державної служби № 11 від 13.09.2011 р. зазначається, що під час заміщення посад державних службовців на конкурсних засадах за рівних професійно-кваліфікаційних вимог та умов до кандидатів на заміщення перевага може надаватися фахівцям, які, зокрема, *володіють однією або кількома іноземними мовами* [18]. Однак знання англійської або іншої іноземної мови зазначається останнім пунктом, що свідчить не на користь його значущості.

Науковці твердять, що, незважаючи на досить тривалий курс України на євроінтеграцію, наша країна залишається відокремленою від Європейського Союзу мовним бар'єром. Загалом більшість громадян України не володіють жодною з робочих або офіційних мов європейської спільноти, що на практиці означає відсутність як змоги отримувати інформацію про ЄС, так і здатності долучитися до європейського комунікативного простору [19, с. 316].

Аналіз 17 міністерств України, проведений нами у березні 2016 р., показав, що, незважаючи на активну співпрацю цих державних структур з іноземними організаціями, інституціями і фондами та спільні міжнародні проекти, для 11 міністерств офіційно англійська мова є кваліфікаційною вимогою виключно для фахівців спеціалізованих відділів з євроінтеграції та міжнародного співробітництва. Лише на сайті Міністерства економічного розвитку і торгівлі України у правилах проведення конкурсного відбору вказується, що знання іноземної мови є перевагою кандидата (за умови рівності усіх інших показників). На сайтах 5 міністерств інформація щодо конкурсу на заміщення вакантних посад державних службовців, їх працівників не була знайдена, що унеможливорює висновки щодо наявності англійської мови у кваліфікаційних вимогах державних службовців міністерств України загалом. Аналогічний пошуковий перегляд сайтів міністерств у травні 2017 р. не виявив значних змін.

Аналогічною є ситуація в обласних державних адміністраціях та міських радах. Нами були досліджені сайти та відповідні оголошення на

заміщення вакантних посад 12 ОДА: Вінницької, Дніпропетровської, Запорізької, Івано-Франківської, Київської, Львівської, Миколаївської, Одеської, Полтавської, Харківської, Черкаської та Чернігівської, а також відповідних міських рад. На сайтах двох ОДА інформація щодо кваліфікаційних вимог до державних службовців для обіймання посад була не знайдена, у решти ця вимога була відсутньою у наявних оголошеннях. На сайтах міських рад, за винятком Івано-Франківської міської ради, відповідна інформація легко доступна та підтверджує висновки про знання англійської мови виключно фахівцями відділів міжнародного спрямування. Відповідна кваліфікація як фактор, що надає кандидату певну перевагу, не згадується. Дослідження, проведене нами за тими самими показниками у тих самих обласних державних адміністраціях і міських радах у травні 2017 р., не виявило значних змін.

Водночас співпраця Україна–ЄС на місцевому рівні має конкретне практичне вираження та значимість. Наприклад, Чернігівська обласна адміністрація співпрацює з молодіжними організаціями Німеччини у напрямі обміну досвідом, стажування, реалізації спільних проектів, благодійною асоціацією «Піренеї Комменж» (Франція) у напрямі обміном досвіду, підтримує міжнародну програму «Асоціації Обмін Франція – Україна», бере участь у закордонних конференціях та семінарах-тренінгах. Українські делегації взяли участь у XVI земельному з'їзді Спілки молодих чиновників землі Північної Рейн-Вестфалії (DBBJ NW), «круглих столів» Федеральної спілки (DBBJ) [20, с. 33–34].

Висновки і пропозиції. Отже, володіння англійською мовою є необхідною умовою успішної діяльності державних службовців в умовах євроінтеграції України. Це не лише засіб комунікації за кордоном, а і механізм, що відкриває двері в європейську спільноту, дає незліченні можливості щодо вивчення та запровадження європейського досвіду у сфері публічного управління, підтримки належного рівня розвитку державної служби України, її конкурентоздатності на міжнародному ринку, саморозвитку через програми стажувань і участь у конференціях тощо. Чинне законодавство містить певні вимоги, зокрема до державних службовців категорії А та державних службовців усіх категорій як перевагу під час конкурсного відбору.

Водночас це лише перші кроки розвитку державної служби у напрямі європейських норм і

стандартів. Безперечно, англомовна компетентність має зайняти стійкішу, нормативно закріплену позицію серед професійних вимог до державних службовців. Окрім того, важливо створити максимально сприятливі умови для вивчення іноземної мови державними службовцями як під час здобуття фахової освіти, так і під час роботи на посаді у процесі підвищення кваліфікації. Неперервне вивчення англійської мови у системі вищої освіти, безперечно, матиме результати. Окрім того, значну користь можуть принести курси з ділової англійської мови професійного спрямування безпосередньо в інститутах державної служби для співробітників, яким необхідно підвищити свій рівень знання іноземної мови. Необхідно створити мотивацію для студентів у вищих навчальних закладах щодо вивчення англійської мови на рівні B2 і вище як необхідної передумови їх вступу на державну службу України.

Список використаної літератури:

1. Колісниченко Н.М. Управління людськими ресурсами в контексті змін і трансформацій традиційної системи державної служби [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/e-journals/tppd/2012_10/zmist/R_3/01%20Kolishnichenko.pdf.
2. Дербеньова Л.В. Проблеми інтеграції та глобалізації в соціально-політичному контексті України: «Eurogreek» як мова адміністративного спілкування [Електронний ресурс]. – Режим доступу : irbis-nbu.gov.ua.
3. Амосова Л.В. Методичні основи інтенсивного курсу навчання іноземних мов фахівців у сфері державного управління / Л.В. Амосова // Державне управління та місцеве самоврядування: тези XII Міжнар. наук. конгресу, 29 березня 2012 р. – Х.: Вид-во ХарПІНАДУ «Магістр», 2012. – С. 305–306.
4. Про державну Службу : Закон України № 889-19 від 10.12.2016 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889-20>.
5. EU-Verwaltung – Bedienstete, Sprachen und Standorte [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://europa.eu/about-eu/facts-figures/administration/index_de.htm.
6. European Charter for Plurilingualism. – Paris, 2005 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://b1-akt.com/wp-content/uploads/2015/10/charteplurilinguisme_env2.13.pdf.
7. Abram Swaan. The Language Predicament of the EU Since the Enlargements // International Yearbook of European Sociolinguistics. – 2007. – Volume 21. – Issue 1 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.degruyter.com/view/j/solin.2007.21.issue-1/9783484605060.1/9783484605060.1.xml>.
8. Козак Т. Лінгвістична складова європейської інтеграції [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/VLNU_Mv_2011_28_31.
9. Hartmut Behr, Yannis A. Stivachtis. Revisiting the European Union as Empire, 2015. – 202 p. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://books.google.com.ua/books?hl=uk&lr=&id=xMgBCgAAQBAJ&oi=fnd&pg=PA134&dq=english+language+european+union&ots=zqGrv2qI0F&sig=tPA3jIYth7eQWQ77BTrxCH85dig&redir_esc=y#v=onepage&q=english%20language%20european%20union&f=false.
10. English speaking countries in Europe [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://languageknowledge.eu/languages/english>.
11. Kürschner W. Wider Vielsprachigkeit [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.wilkuer.de/forschung/disziplinen/a_2011_-_wider_vielsprachigkeit_scan.pdf.
12. Jude N. Zur Struktur Von Sprachkompetenz / N. Jude. – Frankfurt am Main, 1973 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : publikationen.uni-frankfurt.de.
13. Watts R.J., Murray H. Die fünfte Landessprache?: Englisch in der Schweiz. – Zürich, 2001 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://books.google.com.ua>.
14. Skrivanek Baltic (website): Press releases [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.skrivanek.lv/en/for-press/press-releases/latvian-civil-servants-have-been-trained-in-the-english-language.aspx>.
15. UCLES Exams // The World of English. – No. 1, 2000 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.woe.edu.pl/content/ucles-exams>.
16. Italy passes civil service law [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://news.xinhuanet.com/english/2015-08/05/c_134483211.htm.
17. Katarína Staroňová, Gyorgy Gajduschek, Annika Uudelepp. Senior Civil Service in Central and Eastern Europe: case study of Estonia, Hungary and Slovakia // Europeanisation in Public Administration Reforms: Selected Revised Papers from the 23rd NISPAcee Annual Conference May 21–23, 2015, Tbilisi, Georgia / Edited by: Juraj Nemec. – Bratislava: NISPAcee, 2016. – P. 93–117. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.nispa.org/files/EU-book-Georgia-EN.pdf#page=95>.
18. Про Довідник типових професійно-кваліфікаційних характеристик посад державних службовців : Наказ Національного агентства України з питань державної служби № 11 від 13.09.2011 р. [Електронний ресурс]. – Ре-

жим доступу : <http://document.ua/pro-dovidnik-tipovih-profesiino-kvalifikaciinih-harakteristi-doc85133.html>.

19. Григорян О.О. Мовна політика України в умовах євроінтеграції / О.О. Григорян // Державне управління та місцеве самоврядування: тези XII Міжнар. наук. конгресу, 29 березня

2012 р. – Х.: Вид-во ХарПІНАДУ «Магістр», 2012. – С. 316–317.

20. Вдовенко Ю.С. Європейська інтеграція на регіональному рівні: Чернігівська область: збірка матеріалів / упоряд.: Ю.С. Вдовенко, С.І. Федусь, відп. ред. Д.М. Никоненко. – Чернігів : Лозовий В. М., 2010. – 199 с.
-

Дивнич Г. А. Англоязычная компетентность государственных служащих: европейский опыт

В статье исследуется вопрос необходимости англоязычной компетентности для сотрудников госслужбы. Рассматривается наличие такого требования к государственным служащим стран ЕС и Украины. Делаются выводы касательно необходимых шагов в данной сфере в Украине.

Ключевые слова: государственные служащие, англоязычная компетентность, квалификационные требования, Европейский Союз, Украина.

Dyvnych H. A. English language competence of civil servants: European experience

This article examines the need for English language competence among civil service employees. In particular, the respective requirements for civil servants of the European Union countries and Ukraine. Conclusions regarding the steps required in this field in Ukraine are made.

Key words: civil servants, English language competence, qualification requirements, the European Union, Ukraine.

О. П. Дяченко

кандидат економічних наук,
доцент кафедри обліку і оподаткування
Одеського державного аграрного університету

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ЩОДО ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ ДЕТІНІЗАЦІЇ ЕКОНОМІКИ КРАЇН ЄРОПЕЙСЬКОГО СОЮЗУ

У статті досліджується досвід розвинутих країн Європейського Союзу щодо детінізації економіки. Також значна роль у боротьбі з тіньовою економікою в країнах Європи відводиться органам по боротьбі з корупцією. Аналізується можливість перенесення зарубіжного досвіду на національну економіку України.

Ключові слова: детінізація, корупція, Європейський Союз, зарубіжний досвід.

Постановка проблеми. Згідно з дослідженнями Ernst&Young, Україна займає третю сходинку в Європі щодо поширення корупції в бізнесі. Так, 85% українських менеджерів визнає, що без хабара в країні не вирішується жодна справа. Аналіз міжнародного досвіду регулювання тих чи інших процесів і явищ є корисним та має і теоретичне, і прикладне значення. Тому дослідження досвіду розвинених країн Європейського Союзу дасть змогу здійснити аналіз основних принципів та методів боротьби з тінізацією економіки та застосувати їх в умовах сьогодення національної економіки України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідження зарубіжного досвіду боротьби з корупцією висвітлювалось у наукових розробках зарубіжних та вітчизняних вчених: Ф. Шнайдера, П. Гутмана, І.Ю. Гришової, О.Б. Наумова, О.Я. Прохоренко, Т.С. Шабатури, О.М. Галицького, Т.М. Гнат'євої, В.Є. Воротіна, В.Т. Мотренка, О.В. Митяй, Б.Я. Кофмана, Б.О. Язлюка та інших науковців [1–10].

На сучасному етапі розвитку національної економіки можна констатувати недостатність наукового обґрунтування дослідження процесів детінізації економіки, враховуючи доволі значний відсоток економіки «в тіні» в сьогоденних реаліях національної економіки.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз досвіду проведення детінізації економічних систем країн Європейського Союзу та виокремлення основних принципів та методів боротьби з тінізацією, що мають перспективу застосування в реаліях української національної економіки.

Виклад основного матеріалу. Зменшенню рівня корупції в Україні сприятимуть вивчення та адаптація зарубіжного досвіду боротьби із цим негативним соціальним явищем. Антикорупційне законодавство більшості країн розвивається у напрямі використання всього арсеналу правових засобів боротьби (не тільки кримінально-правових), особлива увага при цьому приділяється попередженню [1, с. 17].

Поширення тіньової економіки поряд із макроекономічною розбалансованістю та обмеженістю ресурсів визнані Всесвітнім економічним форумом (ВЕФ) основними глобальними ризиками майбутнього десятиріччя. Процеси глобалізації фінансових систем, поширення застосування міжнародних банківських мереж, електронних торговельних систем та мереж здійснення операцій із нерухомим майном, за умов слабкої координації діяльності країн щодо детінізації світових торговельних та фінансових потоків, створюють умови для використання фінансових інструментів і маніпулювання інструментами трансфертного ціноутворення з метою оптимізації оподаткування та відмивання грошей [2, с. 43].

Країнами світу вироблено значний та різносторонній досвід боротьби, протидії, стримування, а за необхідності й стимулювання тіньової діяльності. Але найбільш цінною в його рамках є ідентифікація методів, механізмів, принципів і засобів державного управління детінізацією національного господарства. Саме ці чотири найбільш важливі складники могли б бути закладеними у формування нової більш дієвої концепції (у подальшому – національної, регіональних та місцевих стратегій і програм)

системної і комплексної детінізації економіки в нашій державі [3, с. 42].

Розглянемо більш детально основні принципи, механізми та заходи з детінізації національних економік у країнах Європейського Союзу.

Австрія – одна з багатьох країн Європейського Союзу з низьким рівнем тіньової економіки та досить високим показником сприйняття корупції. Головним напрямом боротьби з корупцією в країні було впровадження заходів із запобігання корупції серед державних службовців. Для цього австрійським держслужбовцям заборонено приймати подарунки, спрямовані на те, щоб викликати прихильність чи отримати певну користь, які службовець може надати з огляду на свої повноваження.

Також антикорупційні заходи не оминули партійну діяльність. Згідно з §4 Abs. 710 Partengesetz (Цивільний кодекс Австрії), у разі отримання партіями пожертвувань на значні суми, вони мають бути оприлюдненими, незалежно від того, були вони здійснені приватними особами чи громадськими організаціями [4; 5].

Боротьбу проти тінізації економіки країни забезпечують Федеральне міністерство фінансів і Федеральне міністерство економіки та праці Австрії. Спільні зусилля, що застосовують представники митної служби, податкові адміністрації, Контрольного відомства з нелегальної зайнятості закордонної робочої сили (KIAB), Управління боротьби з кібер-криміналітетом тощо, координуються Федеральним міністерством фінансів Австрії.

Боротьба з корупцією в Нідерландах ґрунтується на таких основних принципах:

- постійної звітності та гласності, зокрема Міністр внутрішніх справ доповідає Парламенту про виявлені факти корупції та вжиті заходи;

- розроблення системи моніторингу за можливими джерелами виникнення корупції та підозрілими особами;

- розроблення антикорупційного законодавства для посадовців;

- жорстка система покарань, зокрема заборона обіймати державні посади, штрафи, тимчасове відсторонення від виконання обов'язків;

- впровадження в усіх органах державної влади підрозділів, що відстежують діяльність службовців; оприлюднення матеріалів по справах, пов'язаних із корупцією, якщо це не завдає шкоди системі національної безпеки; держслужбовці мають право ознайомитись із повною характеристикою на себе;

- функціонування системи навчання держслужбовців, що роз'яснює всі нюанси, пов'язані з їх діяльністю;

- функціонування системи державної безпеки по боротьбі з корупцією типу соціальної поліції;

- покладення на державних службовців обов'язку по реєстрації всіх відомих їм випадків корупції; співпраці зі ЗМІ [6].

Цікавими в досвіді Бельгії є заходи стосовно запобігання тінізації коштів серед членів партій. Згідно із Законом від 04.07.1981 р. *Über die Begrenzung der Wahlkampfausgaben und die Pflichte zur Rechenschaftslegung der politischen Parteien*, виборчі компанії партіям заборонено фінансувати коштом фізичних чи юридичних осіб. Виборчий процес має бути профінансований лише за власні кошти.

Однозначно, дієвим кроком на шляху боротьби з тіньовою економікою було заснування Королівським Указом 17 лютого 1998 р. Office Central pour la Répression de la Corruption – OCRC (Центрального управління по боротьбі з корупцією). Воно є підрозділом Федеральної поліції, знаходиться під керівництвом Генерального комісара судової поліції та підзвітне йому. Завданнями OCRC є: аналіз стану корупції; провадження розслідувань у складних справах, пов'язаних із корупцією в державному та приватному секторах управління та економіки; розслідування справ про корупцію у сфері розміщення державних контрактів, проведення державних закупівель, розподілу субсидій; надання допомоги судовій поліції. Проте у зв'язку з тим, що у відомство цього органу потрапляють усі важкі злочини, пов'язані з корупцією, чи такі, що підривають інтереси державної служби, незалежно від того, приналежні вони до діяльності Управління чи інших структур, приступити до виконання своїх повноважень OCRC може лише за розпорядженням прокуратури [7, с. 158].

Для боротьби з тіньовою економікою та корупцією урядом Німеччини було створено ряд організацій, зокрема Bundesfinanzenpolizei (Федеральна фінансова поліція), Abteilung zur Bekämpfung der organisierten Kriminalität und der Korruption (Відділ боротьби з організованою злочинністю та корупцією), Departement für innere Angelegenheiten – DIA (Департамент внутрішніх розслідувань).

Законодавство Німеччини суттєво обмежує можливості державних службовців до ведення тіньової та корупційної діяльності [4]. Для них

передбачена повна особиста відповідальність за порушення правомірності дій та службових обов'язків. Після звільнення від державної служби державний службовець має дотримуватись правил щодо нерозголошення своєї попередньої діяльності. Якщо для подальшого працевлаштування необхідно надати інформацію про попереднє місце служби, на надання такої інформації необхідно отримати дозвіл від організації, в якій він працював (ці ж правила діють і у разі необхідності подання інформації до суду). На державного службовця покладено обов'язок повідомляти про кримінально карні діяння, що стали йому відомі.

Державному службовцеві забороняється здійснювати інші види діяльності без попереднього дозволу вищої службової інстанції. Дозвіл не потрібен лише у разі прийняття опікунства, догляду за хворими чи немічними, реалізації обов'язків, накладених заповітом, зайнятості вільною професією, науковою чи дослідницькою діяльністю та управлінням власним майном. Державні службовці не мають права бути зайнятими підприємницькою діяльністю ні особисто, ні через довірених осіб, брати участь у правлінні підприємством чи організацією або бути членом наглядової ради підприємства будь-якої форми власності.

Усі інші питання, пов'язані з роботою державного службовця регламентуються постановами федерального уряду, що мають силу закону. Прикладом такої постанови може бути постанова уряду від 12 листопада 1987 р., згідно з якою побічною визначається будь-яка діяльність, що не належать до основної, незалежно від місця зайнятості, виключення становить лише виконання почесних обов'язків. Винагородою за побічну діяльність вважається як грошова сума, так і її матеріальний еквівалент. Для різних ка-

тегорій службовців визначається гранично допустимий річний розмір таких винагород.

Якщо ж після припинення основної діяльності службовець зайнятий роботою, що пов'язана зі службовою діяльністю (можлива в останні п'ять років в перед закінченням державної служби), він зобов'язаний заявити про це за останнім місцем служби. Будь-яка трудова діяльність державного службовця може бути заборонена, якщо є підозра, що вона може нанести в подальшому шкоду державі.

Про дієвість впроваджених заходів по боротьбі з тіньовою економікою та корупцією та негативний характер деяких заходів із боку держави у соціальній політиці на рівень тінзації свідчать дані, опубліковані Ф. Шнайдером і наведені в табл. 1. [8].

Дослідження Ф. Шнайдера проілюструвало зниження рівня тіньової економіки в окремих країнах ЄС у результаті реалізації таких методів боротьби з тіньовою економікою та корупцією, що підтверджує їх ефективність і раціональність застосування на практиці. Досвід досліджуваних країн є позитивним і може бути застосований іншими країнами.

Беручи до уваги загальні риси корупції, з'ясовано, що в українському законодавстві немає розроблених заходів та рекомендацій, що б стосувалися протидії корупційним діям у межах самої компанії. Здебільшого йдеться про корупційні діяння фізичних та юридичних осіб щодо посадовців, проте у багатьох країнах є розроблені рекомендації щодо протидії корумпованості серед працівників компаній.

Низку таких рекомендацій запропонувала для зарубіжних країн Міжнародна торгова палата, що з 1977 р. працює в напрямі зниження корумпованості. Її фахівцями було розроблено Кодекс поведінки «Протидія корупції», який

Таблиця 1

Вплив економіко-політичних заходів на тіньову економіку в 2013 р.

Пропозиції/заходи	Вплив (приріст (+)/спад (-)) на тіньову економіку, млн євро
1) Економічна ситуація приріст ВВП 0,80%, безробіття 2,75 млн.	-1400
2) Зниження ставки пенсійних внесків з 19,6% до 18,9% при зростанні розрахункової бази з 5.600 € до 5.800 € (Захід) та з 4.800 € до 4.900 € (Схід)	-1100
3) Збільшення заробітку при мінімальній зайнятості з 400 € до 450 €	-200
Загальне відхилення	-2700
4) Скасування мінімальної зайнятості впровадження повного податкового зобов'язання при незначній зайнятості	+7000
5) Впровадження національної мінімальної заробітної платні у всіх галузях єдине оподаткування заробітної плати з 8,50 € за годину для 5,79 млн працюючих	+900

Джерело: складено за даними Ф. Шнайдера [8]

містить основні заходи боротьби з цим явищем на підприємствах.

Цей документ постійно змінюється та доповнюється відповідно до сучасних економічних реалій.

У цьому Кодексі передбачено напрями боротьби:

1. Етика фірми та приклад в особі начальства. Під цим мається на увазі, що кожен працівник, включаючи керівників, має поводитись і будувати свої стосунки всередині фірми так, щоб не потрапляти в залежність від когось чи не бути зобов'язаним кому-небудь.

2. Надання переваг працівникам, що включає в себе: коректне поводження з партнерами та представниками влади; відповідальність стосовно подарунків; чітке розмежування між діловими та приватними подарунками; уникнення конфлікту інтересів у результаті додаткової зайнятості, зокрема і розподіл капіталу; пожертвування.

3. Внутрішні організаційні заходи, до яких входять: принцип чотирьох очей, чіткий розподіл обов'язків та ведення документації без «білих» плям; ротация персоналу у чутливих областях; постачальники-альтернативи; система таємних інформаторів; інформація та комунікація.

4. Контроль та санкції, які ґрунтуються на перевірці достовірності; посиленні контролю та підвищенні стандартів, власне, санкціях [9].

Дуже важливим для детінізації економіки є дієвий контроль та застосування високих штрафів за недотримання чинного законодавства. Чинна в Україні система штрафів є найнижчою в Європі. Розмір санкції за порушення законодавства про працю становить від 510–850 грн. Невиконання вимог інспектора щодо усунення порушень накладається штрафом у 850–1 700 грн. Порівняно з країнами Східної Європи мінімальні штрафні санкції за неоформлення трудового договору становлять від 8 300 грн. (Болгарія), до 100 000 грн. (Чехія), а максимальні – до 2 млн грн. (Словаччина) [10, с. 91].

Значного розвитку в країнах ЄС набуває нелегальний ринок праці. Ситуацію також погіршує нелегальна міграція та різниця у рівні заробітної платні у сусідніх перехідних країнах та країнах Європейського Союзу. У результаті збільшення нелегального ринку праці відбулося зростання рівня безробіття в ЄС і, як наслідок, посилення навантаження соціальних виплат на бюджеті країн.

Боротьба з тіньовою економікою відбувається за такими напрямками: боротьба з корупцією; зміни в податковій політиці; обмеження тіньового ринку робочої сили в ЄС; боротьба з відмиванням брудних коштів; боротьба з кримінальним сектором тіньової економіки, насамперед, із наркобізнесом.

Таблиця 2

Узагальнення досвіду країн світу щодо детінізації економічної системи

Досліджувана країна	Рекомендовані заходи щодо детінізації
Польща	Заборона ведення господарської діяльності тих фізичних осіб, які раніше вчинили серйозний податковий злочин. Введення майнової відповідальності юридичних осіб за здійснення економічного злочину.
США	Посилення ролі державних спеціальних служб у контролі за поширенням тіньової економіки в країні та їх взаємодію із державною структурою загалом. В Україні схожі функції мають виконувати співробітники Служби безпеки України (СБУ).
Франція	Обмеження можливості проведення експортно-імпорتنних операцій національними суб'єктами господарювання з компаніями в офшорних зонах, оскільки це не дало б змоги у деяких випадках завищити або занижити ціни товарів порівняно зі світовими і при цьому ухилитися від сплати податків та отримати додатковий прибуток на різниці в цінах.
Великобританія	Підвищення рівня довіри громадян до влади, посилення незалежності судів, віддавши їх під громадський контроль, посилення покарання за хабарництво.
Німеччина	Оптимізація податкової системи, спрощення механізму обчислення розмірів податків, зниження ставок відрахувань із заробітної плати тощо. Створення ряду організацій: Федеральна фінансова поліція, Відділ боротьби з організованою злочинністю та корупцією, DIA (Департамент внутрішніх розслідувань).
Австрія	Впровадження заходів із запобігання корупції серед державних службовців.
Нідерланди	Розроблення системи моніторингу за можливими джерелами виникнення корупції та підозрілими особами. Функціонування системи державної безпеки з боротьби з корупцією типу соціальної поліції. Жорстка система покарань, зокрема заборона обійматидержавні посади, штрафи
Бельгія	Створення Центрального управління по боротьбі з корупцією(OCRC)

Джерело: узагальнено автором на основі [4–6]

Боротьба з тіньовою економікою в Європейському Союзі має комплексний характер. З точки зору методів, протидія негативним проявам тіньової економіки не обмежується лише санкціями за порушення умов заборони (для ефективного запровадження санкцій необхідна велика кількість бюджетних коштів).

Основною зброєю в арсеналі урядів країн ЄС у боротьбі з тіньовою економікою є: прозоре податкове, кримінальне та цивільне право; високий рівень оплати праці державних службовців; висока якість надання державних послуг населенню; ефективний механізм захисту прав і свобод громадян перед посяганнями державних структур; дієвий ринковий механізм та високий рівень конкуренції.

У зв'язку з тим, що Україна повністю підписала угоду про асоціацію з ЄС лише в 2014 р., питання імплементації рекомендацій міжнародних організацій та досвіду зарубіжних країн Україною у сфері детінізації економічних відносин є актуальним (табл. 2.).

Важливим напрямом удосконалення законодавства України було створення єдиного спеціалізованого органу з протидії корупції. Саме тому, що такий орган є в більшості країн світу. В європейських країнах, разом із прийняттям антикорупційного законодавства, проводяться інституціональні реформи, зокрема, шляхом створення єдиного органу по боротьбі з корупцією.

Як свідчить законодавство зарубіжних країн, такі органи можуть діяти як незалежні агентства, як підрозділи у структурах інших інституцій або як інституції, що здійснюють нагляд і контроль. До них, зокрема, можна віднести такі:

– в Австрії на базі Бюро внутрішніх справ МВС створено Федеральне бюро у справах запобігання та боротьби з корупцією, яке входить до структури МВС;

– у Бельгії Центральне бюро боротьби з корупцією підпорядковане федеральній судовій поліції;

– у Нідерландах Національна антикорупційна служба є незалежним поліцейським органом у складі Міністерства юстиції;

– у Німеччині у складі Федерального відомства кримінальної поліції, підпорядкованого федеральному МВС, створено окрему секцію боротьби з корупцією.

Висновки і пропозиції. Світове співтовариство завжди проводило широкомасштабні заходи, спрямовані на протидію відмиванню «брудних» грошей, оскільки міжнародна тіньо-

ва економічна діяльність – загальносвітова проблема в умовах глобалізації, яка негативно впливає не лише на світову економіку, а й на неекономічні сфери суспільства (політику, мораль, громадську свідомість тощо). Трансформація тіньової економіки та подолання корупції є не лише чинником економічного зростання, вирішення низки соціальних питань, але й першочерговим завданням на шляху до інтеграції України в Європейський Союз. Співробітництво між Україною та Європейським Союзом у сфері трансформації тіньової економіки, втілене в Угоді про партнерство та співробітництво і спільні плани дій, може дати позитивні результати за умови постійного моніторингу цього процесу з боку міжнародних організацій та наднаціональних установ ЄС, а також ретельного виконання Україною взятих на себе зобов'язань.

Список використаної літератури:

1. Дяченко О.П. Імплементація зарубіжного досвіду щодо формування антикорупційної політики України / О.П. Дяченко // Інвестиції: практика та досвід. – 2017. – № 17. – С. 17–20.
2. Гришова І.Ю. Економіко-політичні конфлікти на сучасному етапі [Текст] / І.Ю. Гришова, О.Б. Наумов, О.О. Давидюк // Український журнал прикладної економіки. – 2016. – Том 1. – № 2. – С. 36–49.
3. Гришова І.Ю. Корупційні ризики тазарубіжна-методологія їх оцінки в системі економічної безпеки / І.Ю. Гришова., О.О. Красноручський // Проблеми і перспективи економіки та управління : науковий журнал. – Чернігів : Черніг. нац. технол. ун-т, 2015. – № 4(4). – С. 40–46.
4. Maßnahmen zur Bekämpfung der Korruption in den Mitgliedstaaten der EU Reihe Rechtsfragen JURI 101 DE 03-1998 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.europarl.europa.eu/workingpapers/juri/101/info_de.htm.
5. Das Bundesgesetzblatt für die Republik Österreich [Електронний ресурс]. – Режим доступу : https://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblAuth/BGBLA_2014_II_175/BGBLA_2014_II_175.pdf.
6. Dreher A. Corruption and the shadow economy: an empirical analysis / A. Dreher, F. Schneider [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ftp.iza.org/dp1936.pdf>.
7. Прохоренко О.Я. Протидія корупційним проявам в системі державної служби України (організаційно-правовий аспект) : дис. ... канд. наук із держ. упр.: 25.00.03 / О.Я. Прохоренко. – К., 2004. – 206 с.
8. Prof. Dr. F. Schneider IAW: Prognose zur Entwicklung der Schattenwirtschaft 2013 / F. Schneider [Електронний ресурс]. – Режим

- доступу : http://www.econ.jku.at/members/Schneider/files/publications/2013/PE_Schwarzarbeit_Januar2013%20final.pdf.
9. Gutmann P. The Subterranean Economy, Redux / P. Gutmann // The Economics of the Shadow Economy. – Heidelberg, 1985.
10. Наумов О.Б. Інституційні детермінанти й стратегічні напрями економічного розвитку національного господарства / І.Б. Жилієв, О.Б. Наумов, Л.М. Наумова // Наукові записки Інституту законодавства Верховної Ради України. – 2016. – № 5. – С. 89–95.
-

Дяченко А. П. Зарубежный опыт государственных механизмов детенизации экономики стран Европейского Союза

В статье исследуется опыт развитых стран Европейского Союза по детенизации экономики. Также значительная роль в борьбе с теневой экономикой в странах Европы отводится органам по борьбе с коррупцией. Анализируется возможность переноса зарубежного опыта на национальную экономику Украины.

Ключевые слова: детенизация, коррупция, Европейский Союз, зарубежный опыт.

Diachenko O. P. External experience on the state mechanisms of deatinization of the economy of the countries of the European Union

The article examines the experience of developed countries of the European Union with regard to the shadow economy. Also a significant role in combating the shadow economy in Europe is given to anti-corruption bodies. The possibility of transferring foreign experience to the national economy of Ukraine is analyzed.

Key words: shadowing, corruption, European Union, foreign experience.

О. О. Коваленко

здобувач, науковий співробітник відділу стратегії розвитку системи охорони здоров'я та наукових основ організації медичної допомоги населенню
ДУ «Український інститут стратегічних досліджень МОЗ України»

АНАЛІЗ СТАНУ ІМПЛЕМЕНТАЦІЇ МЕДИЧНИХ СТАНДАРТІВ ЗА ДОПОМОГОЮ ЄВРОПЕЙСЬКИХ ПРОГРАМ

У статті розглядається стан системи охорони здоров'я України. Висвітлено динаміку державну політику стандартизації в охороні здоров'я. Досліджено стан імплементації медичних стандартів у систему державного управління України. Проведено дослідження реформ галузі та їх результатів. Проаналізовано роль міжнародних організацій та європейських підходів щодо розробки медико-технологічних документів на основі найкращих клінічних настанов, адаптованих до умов вітчизняної системи охорони здоров'я. Визначено необхідність удосконалення системи медичного обслуговування.

Ключові слова: державне управління, механізми управління системою охорони здоров'я, імплементація, медичний стандарт, Європейські програми, медична реформа.

Постановка проблеми. Медична політика в Україні спрямована на якість медичної допомоги, та розвивається у напрямі гармонізації і уніфікації із загальноприйнятими міжнародними нормами та стандартами. В Україні створене підґрунтя та умови для імплементації європейських підходів щодо розробки медико-технологічних документів на основі найкращих клінічних настанов, адаптованих до умов вітчизняної системи охорони здоров'я.

Аналіз останніх джерел і публікацій. М.П. Шаркань та автори дослідили нормативно-правову діяльність органів законодавчої і виконавчої влади, яка дає змогу контролювати якість медичної допомоги, підвищувати кваліфікацію медичних робітників та розвивати наукову діяльність [1]. Про необхідність прискорення процесу стандартизації зазначає Н.П. Ярош. Автор визначає пріоритетні напрями розвитку стандартизації медичної допомоги в Україні на короткострокову перспективу [2]. М.І. Пітюлич разом з І.Р. Шніцер запропонували підхід удосконалення системи соціальних нормативів і стандартів охорони здоров'я України та, в свою чергу, окреслили специфіку й особливості використання елементів системи соціальних нормативів і стандартів охорони здоров'я [3].

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз, висвітлення взаємодії системи державного управління стратегіями розвитку системи охорони здоров'я та оцінка стану впровадження

європейських програм у систему охорони здоров'я України.

У роботі використано аналітичний метод.

Виклад основного матеріалу. За п'ятнадцять років після затвердження Декларації Тисячоліття ООН в Україні відбулися негативні зміни у політико-суспільному устрої та економічно-соціальному становищі. Однак після економічного спаду, пов'язаного з перехідним періодом 1990-х рр., на початку нового тисячоліття в Україні відновилося економічне зростання.

Стало зрозумілим, що в Україні необхідно проводити реформи, перш за все, забезпечуючи їх трансформацію в ефективні дії з помітними для суспільства результатами. Водночас ці реформи мають узгоджуватися з проголошеним на глобальному рівні стратегічним завданням забезпечення сталого розвитку, що передбачає знаходження балансу між економічною, екологічною та соціальною складниками розвитку на фоні забезпечення миру та соціальної злагоди. Це потребує посилення інституційної спроможності системи державного управління та подальшої розбудови демократії. Кінцевим результатом реформ в Україні мають стати такі зрушення: зменшення нерівності, реальне забезпечення соціальної справедливості, верховенство права та викорінення корупції, зменшення малюкової та материнської смертності, боротьба з соціально небезпечними захворюваннями та забезпечення достойної старості.

Реалії сьогодення в системі охорони здоров'я, які постають перед державою та суспільством загалом – це вкрай обмежені ресурси в галузі, які переважно покривають витрати на утримання персоналу й оплату комунальних послуг, «дуже» мала частка залишається для лікарських засобів, устаткування та модернізації інфраструктури й підвищення кваліфікаційного рівня медичних кадрів. Із поточних суспільних витрат на лікарні (загального профілю та спеціалізовані) 63,5% витрачається на оплату праці, 8,1% – на комунальні платежі, 16,2% – на прямі витрати на виробництво послуг та 12,2% – на інші витрати. Тобто переважна частина громадських коштів використовується на фінансування людського капіталу та інфраструктурні/комунальні платежі [4].

Протягом минулих років уряди України робили окремі спроби запровадити зміни в галузі охорони здоров'я. Так, у 2000 р. було запроваджено подушний принцип у формуванні місцевих бюджетів охорони здоров'я. Також було зроблено низку спроб посилення ролі первинної ланки медичної допомоги, остання з яких відбувалася у 2011–2014 рр. у чотирьох пілотних регіонах. Проте бюрократична система місцевих органів виконавчої влади, яка нині існує, та незабезпечення Міністерством охорони здоров'я України своєчасної та якісної підготовки і прийняття відповідних нормативних актів із питань виконання вказаного пілотного проекту не дала змоги на належному рівні провести практичної апробації нової розробленої з урахуванням досвіду інших європейських країн моделі організації медичного обслуговування населення, яка водночас передбачає як механізми підвищення доступності населення до якісної медичної допомоги різних видів, так і механізми поліпшення ефективності та раціональності використання наявних у галузі охорони здоров'я різних типів ресурсів.

Позитивним змінам у сфері репродуктивного здоров'я сприяло запровадження національної програми «Репродуктивне здоров'я 2001–2005», за якою протягом останніх років в Україні був здійснений необхідний комплекс заходів: створено службу планування сім'ї, збільшилась обізнаність населення щодо здорового способу життя, безпечної статевої поведінки, відповідального батьківства, методів попередження небажаної вагітності, підвищився рівень використання сучасних засобів контрацепції [5]. Разом із тим за рівнем материнської смертності, абортів та їх ранніх і віддалених

ускладнень, обсягами використання засобів попередження небажаної вагітності Україна значно поступається не тільки країнам Західної Європи та США, але й країнам Східної Європи (Польща, Румунія, Болгарія, Словаччина, Чехія), що вимагає розробки та подальшого впровадження комплексу заходів, спрямованих на поліпшення репродуктивного здоров'я населення [6]. Саме на це і була спрямована державна програма «Репродуктивне здоров'я нації на період до 2015 року». Пріоритетними напрямками реалізації цієї програми були: попередження небажаної вагітності та абортів шляхом проведення інформаційно-роз'яснювальної роботи серед населення та забезпечення сучасними засобами запобігання небажаній вагітності (МОЗ України, 2006) [7–9].

Після підписання у 2014 р. Угоди про Асоціацію з ЄС, Україна, обравши євроінтеграційний вектор, спрямувала зусилля на збереження поступового наближення до європейських стандартів в охороні здоров'я шляхом проведення системного реформування галузі, спрямованого на створення системи, орієнтованої на пацієнта, здатної забезпечити медичне обслуговування для всіх громадян України на рівні розвинутих європейських держав. Орієнтиром реформи було визначено програму Європейського Союзу «Європейська стратегія здоров'я – 2020» [4].

Але більшість заходів, які передбачені Програмою діяльності Кабінету Міністрів України, насамперед, спрямована на структурну реорганізацію системи медичного обслуговування. Зокрема, не створено центр реформ в системі охорони здоров'я для моніторингу й оцінки її ефективності, не забезпечено рівних прав для медичних закладів усіх форм власності та підпорядкування, не створено умов для вільного доступу постачальників усіх форм власності на ринок гарантованих державою медичних послуг тощо.

В Україні досі практично не зрушило з «мертвої точки» питання створення єдиного медичного простору, що призводить до неефективного використання і без того вкрай обмежених коштів державного бюджету (кошти спрямовуються на: військову медицину, відомчу медицину, наукові установи та цивільну медицину).

У рамках **профілактики**, а також **протидії поширенню неінфекційних захворювань** робота здійснюється шляхом навчання та підвищення кваліфікації медичних працівників, про-

ведення навчальних та інформаційних заходів для широких верств населення з метою пропагування здорового способу життя.

У напрямі **профілактики, контролю за інфекційними захворюваннями** були реалізовані і реалізуються чинні програми.

За допомогою цільових програм (табл. 1) у галузі охорони здоров'я впровадилися та продовжують впроваджуватися європейські проекти та програми в галузь (табл. 2). Здебільшого цільові програми є загальнодержавними та допомагають виправляти гострі збої в системі управління охорони здоров'я, в результаті чого відбулася регресія в суспільстві.

Варто зазначити, що одним із методів регулювання економіки та впливу держави на соціально-економічний розвиток країни, регіону,

конкретного «продукту» окремої галузі, підприємства є розроблення і реалізація державних цільових програм за окремими напрямками розвитку галузі охорони здоров'я, визначеними як інвестиційні пріоритети держави, шляхом їх фінансування за бюджетні кошти.

Стали вже відчутними позитивні результати державної політики стимулювання **здорового способу життя**. Україна однією з перших у Східній Європі підписала Рамкову конвенцію ВООЗ із боротьби проти тютюну.

Стимулювання розвитку **первинної медико-санітарної допомоги**, трансформація і модернізація мережі лікарень та створення єдиної **трирівневої системи** здійснюється за підтримки програми Європейського Союзу «Європейська стратегія здоров'я – 2020» [10].

Таблиця 1

Державні цільові програми України

№ п/п	Цільові програми здоров'я	Термін дії (роки)
1.	Національна програма «Репродуктивне здоров'я»	2001–2005
2.	Державна програма «Дитяча онкологія»	2006–2010
3.	Державна цільова програма «Цукровий діабет»	2009–2013
4.	Національна програма забезпечення профілактики ВІЛ-інфекції, допомоги та лікування ВІЛ-інфікованих і хворих на СНІД	2004–2008
5.	Національна програма боротьби із захворюванням на туберкульоз	2002–2005
6.	Державна програма запобігання та лікування серцево-судинних і судинно-мозкових захворювань	2006–2010
7.	Міжгалузева комплексна програма «Здоров'я нації»	2002–2011
8.	Державна програма створення єдиної системи надання екстреної медичної допомоги	на період до 2010
9.	Державна цільова соціальна програма «Трансплантація»	на період до 2012
10.	Державна програма «Репродуктивне здоров'я нації».	на період до 2015
11.	Загальнодержавна цільова соціальна програма протидії захворюванням на туберкульоз	2012–2016
12.	Державна цільова соціальна програма профілактики, діагностики та лікування вірусних гепатитів	на період до 2016
13.	Концепція Загальнодержавної цільової соціальної програми протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу	2014–2018
14.	Проект «Підтримка реформ і ефективного урядування у сфері охорони здоров'я в Україні»	2017–2020

Таблиця 2

Міжнародні програми та проекти в системі охорони здоров'я в Україні

№ п/п	Назва
1.	Україно-Швейцарська Програма «Здоров'я матері та дитини» (2008–2010)
2.	Проект ПРООН «Зміцнення Національної ради з питань протидії ВІЛ-інфекції/СНІДу» (2014–2018)
3.	Проект Twinning «Покращення інституційної спроможності Держлікслужби у сфері обігу медичних виробів у відповідності до директив ЄС та міжнародних і європейських стандартів» (2009–2015)
4.	Програма ЄС «Європейська стратегія здоров'я – 2020»
5.	Проект ЄС «Широкомасштабне впровадження ефективних стратегій профілактики ВІЛ серед найбільш уразливих груп у країнах Східної Європи» (на період до 2016)
6.	Цілі сталого розвитку (на період до 2015)
7.	Цілі розвитку тисячоліття (2000–2015)
8.	Цілі сталого розвитку (2016–2030)

За підтримки Уряду Швейцарської Конфедерації був реалізований проект «Програма здоров'я матері та дитини».

З метою подальшого **наближення сфери регулювання виробництва та обігу медичних та лікарських засобів до міжнародних та європейських стандартів** розроблено та запроваджено проект Twinning «Покращення інституційної спроможності Держлікслужби у сфері обігу медичних виробів у відповідності до директив ЄС та міжнародних і європейських стандартів» [11; 12].

Також проведено реформу у сфері державного управління – прийнято Закон «Про службу в органах місцевого самоврядування» та «Стратегію реформування державного управління на 2015–2020 роки».

Позитивними змінами в інституціях став наказ МОЗ України від 18.09.2015 р. № 604, яким створено «Центр громадського здоров'я Міністерства охорони здоров'я України», в який увійшли державні підприємства та установи Державної санітарно-епідеміологічної служби України, а також державні заклади, установи та підприємства Міністерства охорони здоров'я України. Ця інституція здійснюватиме функції з забезпечення збереження й укріплення здоров'я населення, проведення соціально-гігієнічного моніторингу захворювань, епідеміологічного нагляду та біологічної безпеки, здійснюватиме групову та популяційну профілактику захворюваності, боротьбу з епідеміями, стратегічного управління з питань громадського здоров'я.

Висновки і пропозиції. За великий проміжок часу за підтримки міжнародних організацій та європейських програм проведено багато реформ у системі охорони здоров'я, завдяки яким покращився стан здоров'я населення, народжуваність.

Не створено центр реформ у системі охорони здоров'я для моніторингу й оцінки її ефективності; не забезпечено рівних прав для медичних закладів усіх форм власності та підпорядкування; не створено умов для вільного доступу постачальників усіх форм власності на ринок гарантованих державою медичних послуг.

Таким чином, медична політика спрямована на якість медичної допомоги в Україні з подальшим розвитком у напрямі гармонізації/уніфікації із загальноприйнятими міжнародними нормами та стандартами.

Перспективи подальших досліджень полягають у дослідженні нових міжнародних ме-

дичних програм та стандартів із подальшою імплементацією в систему державного управління України.

Список використаної літератури:

1. Шаркань М.П. Державна медична політика підвищення рівня якості медичної допомоги України / М.П. Шаркань, Я.П. Шаркань, В.В. Чемирисов // Український журнал медицини, біології та спорту. – № 1(1). – 2016. – С. 103–106.
2. Ярош Н.П. Сучасний стан, проблеми стандартизації медичної допомоги та шляхи їх вирішення в умовах реформування системи охорони здоров'я України / Н.П. Ярош, С.І. Лупей-Ткач // Україна. Здоров'я нації. – 2012. – 1(21). – С. 95–100.
3. Пітюлич М.І. Соціальні нормативи і стандарти охорони здоров'я України / М.І. Пітюлич, І.Р. Шніцер // Ефективна економіка. – 2015. – № 3 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.economy.nauka.com.ua/?op=1&z=3858>.
4. Проект Постанови 2016 р. Рекомендації парламентських слухань на тему: «Про реформу охорони здоров'я в Україні». – 13 с.
5. Лук'янова О.М. Науковий супровід виконання національної програми «репродуктивне здоров'я 2001–2005» / 36. матеріалів «Національні громадські слухання з питань виконання національної програми «Репродуктивне здоров'я 2001–2005»» / За ред. А. Гука, Н. Жилки та ін. – К., Вид. Раєвського, 2005. – С. 52–55.
6. FY 2007–2012 Department of State and USAID Strategic Plan, 2007.
7. Гавриленко Т. Реформа перинатальної допомоги в Україні / Т. Гавриленко // З турботою про жінку. – 2010. – № 9(21). – С. 12–15.
8. Мітюков В.О. Сучасні показники репродуктивного здоров'я жінок, перспективи їх покращення в країні / В.О. Мітюков, Н.В. Князева, В.Й. Ороховський, О.П. Закревський, П.М. Писаренко, Н.В. Гребельна, І.В. Чернов, О.В. Москаленко // Медико-соціальні проблеми сім'ї. – 2011. – № 1. – Том 16. – С. 51–58.
9. Ціборовський О.М. Проблеми системи охорони здоров'я України та стратегії її реформування / О.М. Ціборовський, П.М. Лисенко // Україна. Здоров'я нації. – 2014. – № 3(31). – С. 68–75.
10. Інформація Міністерства охорони здоров'я України про стан виконання плану заходів із виконання Програми діяльності Кабінету Міністрів України та Стратегії сталого розвитку «Україна–2020» у 2015 році [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/rep_info_Ukraine_2020_03.html

11. Звіт про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом за 2015 рік. – 2016. – 169 с.

12. Інформація «Про імплементацію Порядку денного асоціації Україна – ЄС у 2014 році». – Київ, 2014. – 61 с.

Коваленко О. А. Анализ состояния имплементации медицинских стандартов с помощью европейских программ

В статье рассматривается состояние системы здравоохранения Украины. Освещены динамику государственную политику стандартизации в здравоохранении. Исследовано состояние имплементации медицинских стандартов в систему государственного управления Украины. Проведено исследование реформ отрасли и их результатов. Проанализирована роль международных организаций и европейских подходов по разработке медико-технологических документов на основе лучших клинических руководств, адаптированных к условиям отечественной системы здравоохранения. Определена необходимость совершенствования системы медицинского обслуживания.

Ключевые слова: государственное управление, механизмы управления системой здравоохранения, имплементация, медицинский стандарт Европейские программы, медицинская реформа.

Kovalenko O. O. Analysis of the status of implementation of medical standards with European programs

The article considers the state of the health care system of Ukraine. The dynamics of the state policy of standardization in health care is highlighted. The state of implementation of medical standards in the system of public administration of Ukraine is researched. The research of the industry reforms and their results was conducted. The role of international organizations and European approaches to the development of medical and technological documents based on the best clinical guidelines adapted to the conditions of the national health system is analyzed. The necessity of improving the system of medical care is determined.

Key words: public administration, mechanisms of management of the health care system, implementation, medical standard, European programs, medical reform.

ШЛЯХИ УДОСКОНАЛЕННЯ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ СФЕРОЮ ЖИТЛОВО-КОМУНАЛЬНИХ ПОСЛУГ

У статті проаналізовано і визначено основні проблеми ЖКГ. Обґрунтовано, що управління сферою житлово-комунальних послуг, як і управління загалом, має ряд обов'язкових характеристик, без яких неможлива побудова системи управління. Доведено, що для реального здійснення управління галуззю житлово-комунальних послуг необхідні таких дві умови: наявність у суб'єкта управління потреби та змоги управляти об'єктом і наявність в об'єкта управління готовності та змоги виконувати управлінські рішення.

Ключові слова: державне управління, галузь житлово-комунальних послуг, система управління, управлінські рішення.

Постановка проблеми. Реформування житлово-комунальної сфери є найважливішою державною програмою, якісна реалізація якої залежить від цілої низки факторів, зокрема від його інноваційних можливостей та компетентності фахівців. Протягом десятиліть у житлово-комунальній сфері України панували екстенсивні підходи та адміністративні методи господарювання, які були наслідком централізації управління в державі. Матеріальна база галузі, що завжди розвивалася на основі залишкового принципу ресурсозабезпечення, в усі часи перебувала у незадовільному стані, але найбільш помітно деградує саме в останні роки, незважаючи на те, що на ЖКГ витрачається до третини видатків місцевих бюджетів [6, с. 117].

Упродовж останнього десятиліття проблеми, пов'язані з функціонуванням житлово-комунального комплексу, перебувають у фокусі пильної політичної уваги, проте серйозних позитивних зрушень у цій сфері досі не відбулося. Ситуація в житлово-комунальному господарстві продовжує ускладнюватися, відсутні позитивні зміни у становленні ринкових засад господарювання, розвитку конкуренції та залученні приватних інвестицій у підприємства галузі. Так, до основних проблем ЖКГ варто віднести:

– недосконалість порядку формування тарифів, непрозорість формування цін/тарифів за послуги та поточної діяльності підприємств ЖКГ;

– невідповідність розмірів платежів за користування житлом фактичним витратам на його утримання;

– відсутність системи оцінки результативності послуг з боку владних структур, низьку якість роботи підприємств житлово-комунальної галузі та послуг, що ними надаються.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Більшість дослідників підкреслюють, що та система управління ЖКГ, яка нині має місце, не відповідає сучасним економічним вимогам і має бути суттєво покращена. Наприклад, Т.М. Строкань зазначає, що система управління має базуватись на системі стандартів ціноутворення тарифів ЖКГ та реформування системи тарифів у напрямі їх розподілу на постійні і змінні частини [8]. С.О. Біла розглядає концепцію управління ЖКГ через призму впровадження інноваційних проектів енергозощадження [1]. В.Л. Рибачук концептуальною основою формування системи державного управління сферою житлово-комунальних послуг вважає її орієнтацію на інтереси населення тощо [9]. Однак для реального здійснення управління галуззю житлово-комунальних послуг необхідні нові механізми або удосконалення наявних у системі управління цією галуззю.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження шляхів удосконалення системи управління галуззю житлово-комунального господарства (далі – ЖКГ) України.

Виклад основного матеріалу. Формування ринку у сфері надання ЖКГ не має відкидати методів адміністративного регулювання його відносин. Під час переходу до ринкових відносин адміністративні методи, які були домінуючими, мають поступово витіснятися економічними. Однак залишаються певні види діяльності, коли

вкрай необхідні адміністративні методи. До них можна віднести встановлення стандартів якості на житлово-комунальні послуги, ліцензування діяльності житлово-комунальних підприємств, адаптація міжнародних стандартів у сфері надання ЖКП, контроль та нагляд за тарифною політикою, застосування санкцій до споживачів, які не дотримуються законодавства тощо. Адміністративні методи доцільно й ефективно застосовувати під час розроблення соціальних стандартів, визначення та підтримки належного рівня життя населення, прямого державного контролю за діяльністю житлово-комунальних підприємств із метою недопущення шкідливого впливу на екологію та стан довкілля, реалізації цільових програм, через які здійснюється реформування цієї галузі, ведення державної політики відповідно до основних гарантій, забезпечених Конституцією. Центральні органи державної влади визначають загальну політику в сфері житлово-комунального господарства, але конкретно вирішувати питання надання та якості ЖКП можуть тільки регіональні і місцеві органи влади. Вони краще знають потреби свого населення, їх настрої, а також об'єктивні умови відповідної адміністративно-територіальної одиниці. Проблема кризового стану об'єктів та мереж і неефективного управління житлово-комунальним господарством вимагає невідкладного рішення.

Управління сферою житлово-комунальних послуг, як і управління загалом, має низку обов'язкових характеристик, без яких неможлива побудова системи управління, а саме: управління припускає наявність суб'єктно-об'єктних відносин; мають бути визначена мета управління та обрані шляхи її досягнення (план дій); необхідна наявність механізму реалізації поставленої мети за допомогою використання різних важелів впливу; має забезпечуватись своєчасне надходження достовірної інформації про зовнішнє середовище та внутрішній стан об'єкта управління; варто досягти збігу інтересів учасників процесу управління на шляху до спільної мети; необхідна наявність зворотного зв'язку між суб'єктом і об'єктом управління, що дає змогу виявляти невідповідність результатів цілям діяльності та коригувати процес управління.

Таким чином, управління сферою житлово-комунальних послуг у загальному вигляді можна представити як певний тип взаємодії між суб'єктом і об'єктом управління. При цьо-

му завданням суб'єкта управління є передача управлінських рішень та отримання зворотного зв'язку. Завдання об'єкта управління – прийняття цих рішень і подальше функціонування відповідно до їх змісту. Управлінськими рішеннями регламентуються ті аспекти функціонування об'єкта управління – сфери житлово-комунальних послуг, – які входять у межі управлінського впливу суб'єкта управління.

Зрозуміло, що управлінська взаємодія у сфері ЖКП реально відбувається тільки тоді, коли об'єкт управління виконує рішення суб'єкта управління. Для реального здійснення управління сферою житлово-комунальних послуг необхідні дві умови: наявність у суб'єкта управління потреби та можливості управляти об'єктом управління і наявність в об'єкта управління готовності та можливості виконувати управлінські рішення. При цьому не можна зводити управління сферою житлово-комунальних послуг тільки до управлінської діяльності суб'єкта управління, розглядати його як однобічний вплив суб'єкта управління на об'єкт. Як зазначають О.С. Виханський та О.І. Наумов [3, с. 26], підміна в цьому випадку діалектичного взаємозв'язку суб'єкта й об'єкта управління їх субординаційним розташуванням, розгляд управління тільки з функціональної точки зору залишають поза межами розгляд рушійного початку управління, в тому числі у сфері житлово-комунальних послуг. Таким рушійним початком є протиріччя між керуючим суб'єктом та керованим об'єктом, що породжує, з одного боку, необхідність управління, і вирішуване, з іншого боку, в процесі здійснення управління.

Якщо розглядати управління сферою житлово-комунальних послуг не тільки як взаємодію суб'єкта й об'єкта управління, а більш широко, то правомірно говорити про систему управління в житлово-комунальній сфері. Тобто представляти в ній управлінську діяльність як сукупність елементів, що взаємодіють у просторі та часі, функціонування яких спрямоване на досягнення спільної мети. Основними ознаками системності, яким задовольняє й управління у сфері житлово-комунальних послуг, є:

– цілісність, тобто система може бути розділена на окремі елементи, при цьому їх властивості та функції перебувають у тісному взаємозв'язку у рамках цілого;

– складність, тобто наявність складових частин – підсистем і елементів;

– взаємозалежність частин, що забезпечують цілісність, тобто існування зв'язків або відносин між підсистемами й елементами.

На жаль, система управління сферою ЖКП нині навіть після понад двадцятип'ятирічного періоду різних її перетворень ще далека від того, щоб відповідати запитам суспільства, не перешкоджати дії ринкових законів та функціонуванню ринкових механізмів. Як частина загальної сфери послуг сфера житлово-комунальних послуг має ті самі характеристики і має розвиватися за тими ж законами, що і сфера послуг загалом. Галузь житлово-комунальних послуг як частина сфери послуг має працювати за ринковими механізмами, під час реалізації яких ефективно задоволення запитів та вирішення проблем споживачів ведуть до успіху окремих організацій і приносять користь суспільству. Проте є підстави стверджувати, що в цій сфері вони, на жаль, нині не функціонують.

Для того щоб глибше зрозуміти природу означеної проблеми, необхідно здійснити компонентний аналіз діяльності підприємств як суб'єктів, що надають ці послуги [5, с. 28–36]:

1) комунальні підприємства, що надають ЖКП, є ринково орієнтованими, отже, їх основною метою є отримання прибутку;

2) у місцевій інфраструктурі ці підприємства виступають фактичними монополістами у своїй галузі, отже, їх прибутки практично не залежать від якості послуг, що продаються, адже відсутня конкурентна складова частина;

3) зазначені комунальні підприємства одночасно перебувають в організаційно-правовому підпорядкуванні місцевих органів влади.

Жоден із наведених інтересів підприємств не спрямований на пріоритетне забезпечення комфортних умов проживання мешканців та на підвищення якості житлово-комунальних послуг. Крім того, підприємства природно йдуть екстенсивним шляхом розвитку, тобто зацікавлені в постійному збільшенні витрат бюджету у вигляді їх дотування, що, в свою чергу, зумовлює постійне підвищення тарифів на оплату житлово-комунальних послуг для населення. Вони зацікавлені не в мінімізації вартості робіт та послуг, а в її зростанні. Висока залежність підприємств ЖКГ від бюджетного фінансування збільшує можливість впливу на них органів влади у прийнятті рішень щодо оперативного управління сферою житлово-комунальних послуг [4, с. 32]. Як правило, всі ці підприємства мають велику кредиторську і дебіторську забор-

гованість, а отже, дотаційна система ставить природних монополістів на межу фінансової кризи і змушує їх перекладати збитки від надання послуг населенню на госпрозрахункових споживачів, що підвищує собівартість та ціну промислової продукції. Таким чином, більшість підприємств житлово-комунальних послуг, цілком покладаючись на регіональну владу, звела до мінімуму свою самостійність, припинивши реагувати на зміну зовнішніх та внутрішніх умов.

До основних причин існування означених проблем варто віднести:

– категоричну незацікавленість комунальних підприємств, що надають послуги в житлово-комунальній сфері, у становленні системи оцінки результативності та ефективності послуг, адже у такому разі картина буде несприятливою для цих підприємств: ресурс, що витрачається на забезпечення послуг, є не співвідносно вищим, аніж якість та результативність їх надання. Крім того, затвердження чітких показників результативності створить підґрунтя для конкурентного середовища (можливості конкурсного відбору підприємств-надавачів послуг за принципом «краща якість за оптимальний ресурс») [6, с. 5–7];

– формалістичну та процедурну незацікавленість управлінь ЖКГ виконавчих органів місцевого самоврядування, оскільки обсяг роботи в них збільшується. Працівникам треба аналізувати не тільки стан фінансової складової частини роботи комунальних підприємств, а й стан результативності їх роботи за кожним із затверджених показників, систематично проводити та оприлюднювати моніторинг показників результативності. З цієї перешкоди випливає інша:

– низький рівень підготовки кадрів управлінь ЖКГ, їх неготовність пристосовуватися до нових управлінських реалій та викликів часу;

– стійка апатія населення в питаннях, пов'язаних із наданням житлово-комунальних послуг.

Загальні соціально-економічні проблеми спричиняють зневіру громади у можливості реальних позитивних перетворень, результативності особистої причетності до покращення ситуації в цій сфері, що виражається вутримансьькому, недбалому ставленні користувачів до житла, що призводить до його швидкого фізичного та морального зносу.

Однією з серйозних проблем, що виникають у сфері ЖКГ і гальмують її розвиток, є наявні протиріччя функцій управління її суб'єктів.

Все це свідчить про необхідність здійснення перетворень сфери житлово-комунального господарства з тих ЖЕО, що виступають одночасно і замовниками послуг, й їх виконавцями. На думку М.Ю. Бруснікіна, на цьому етапі реформування житлово-комунальної сфери першочергово постає проблема перерозподілу функцій володіння, управління і регулювання між державою та приватним бізнесом. Головною метою реформування галузі загалом є створення конкурентного середовища у ЖКГ. Варто враховувати, що чиста конкуренція у цій сфері неможлива, адже житлово-комунальні послуги не можна розглядати як ринковий товар, тому що це суспільні блага, які мають велике значення для забезпечення життєдіяльності населення. Комунальне підприємство завжди залишається монополією для своїх споживачів. Тому необхідно знайти баланс у розподілі функцій між державою та приватними компаніями [2, с. 45].

На нашу думку, основою інноваційної стратегії реформування ЖКГ є впровадження ринкових відносин у сфері ЖКГ, що, насамперед, передбачає необхідність удосконалення системи управління відносинами на ринку ЖКП шляхом організації належного контролю за діяльністю підприємств, що надають ЖКП. Для цього функції замовника, постачальника та власника, які нині зосереджені в одній структурі, мають бути розподілені між трьома суб'єктами. Тобто функція власника (балансоутримувача) залишається за місцевими органами влади, функція замовника має належати споживачам ЖКП, а функція постачання ЖКП має передаватися підприємницьким структурам, наприклад, управляючим компаніям. Така схема управління дає змогу реалізувати механізм зворотного зв'язку між споживачами та постачальниками ЖКП, який, у свою чергу, дає змогу впливати на якість ЖКП та підвищувати соціально-економічну ефективність функціонування ЖКГ загалом. Крім того, впровадження такої схеми управління, яка має реалізовуватися лише на конкурсній основі, дає змогу створити конкурентне середовище на ринку житлово-комунальних послуг.

Вплив держави на функціонування ЖКГ, у свою чергу, реалізується через механізми управління. Ефективна система управління розвитком та модернізацією ЖКГ дає змогу створити стимули для модернізації підприємств, залучити у сферу ЖКГ значний обсяг інвестицій, зменшити соціальне напруження в суспільстві

тощо. Будь-яка реформа ЖКГ має, зрештою, вирішити, як мінімум, три основних завдання: надати населенню якісні послуги за прийнятні гроші, забезпечити підприємствам галузі рентабельність і змогу оновлювати основні засоби, скоротити для держави бюджетні витрати.

Сучасну соціально-економічну господарську систему, яка формує середовище життєзабезпечення людини, можна охарактеризувати як систему інноваційного відтворення. Інноваційний розвиток – це основний процес інноваційної діяльності підприємств житлово-комунальної сфери, що є сукупністю двох основних взаємозумовлених процесів: з одного боку, інноваційний процес, розглянутий як процес створення, поширення, споживання господарючими суб'єктами науково-технічних, виробничих, організаційних, управлінських та інших нововведень, формує основу модернізації соціально-економічних процесів загалом, з іншого боку – інноваційні процеси, які формуються і нерозривно пов'язані з новими підходами в організації управління на всіх рівнях господарювання.

Ефективність економічних перетворень у сфері житлово-комунальних послуг значною мірою визначається стратегічною спрямованістю системи управління, що дає змогу підприємствам адаптуватися до мінливих умов у процесі їх функціонування і розвитку. Тому під час формування та впровадження системи інноваційного управління на перший план висувуються завдання теоретичного та методологічного обґрунтування стратегічних підходів удосконалювання системи управління господарюючого суб'єкта, а також практична задача створення механізмів інноваційних перетворень у системі управління сферою житлово-комунальних послуг.

Швидкі та незворотні зміни у структурі виробничих відносин у житлово-комунальній сфері дещо випереджають узгодженість взаємодії основних компонентів управлінських схем, організаційних структур із виробничо-технологічними процесами на підприємствах житлово-комунальної сфери. На цьому тлі виникають протиріччя, які є об'єктивною передумовою для розроблення механізмів трансформації системи управління суб'єктів господарювання на основі управлінських інновацій на підприємствах ЖКП. При цьому управлінські інновації розглядаються в контексті аналізу й оцінки динаміки структурного співвідношення технологій, продукції та підприємства як суб'єкта господарювання загалом та функціонально визначають-

ся характером і особливостями середовища, в якому відбувається діяльність та розвиток житлово-комунальної сфери. Змістом інноваційних процесів, що відбуваються в структурі системи управління сферою житлово-комунальних послуг, є зміна взаємодій та взаємозв'язків компонентів системи управління, динаміка яких реалізується послідовно у часі та в умовах постійно мінливого середовища. Інноваційні процеси, їх цілі, завдання, функції, а також чинники та умови їх реалізації в умовах невизначеності спри-

ють формуванню інноваційної системи управління сферою житлово-комунальних послуг.

Необхідність розвитку інноваційного потенціалу зумовлена тим, що в умовах реформування ЖКГ відбувається зрушення в доміюючих факторах конкуренції підприємств галузі, від цінового фактора – до якості послуг, якості технологій і, зрештою, якості діяльності підприємств житлово-комунальної сфери. Таким чином, інноваційна зміна системи управління сферою житлово-комунальних послуг має проходити



Рис. 1. Концептуальні напрями застосування інноваційного управління у галузі надання ЖКП

на основі формування нових організаційних структур і глибоких змін у змісті та методах управління.

Обґрунтування вибору інноваційних управлінських рішень та організаційних заходів під час реалізації інноваційної стратегії функціонування і розвитку підприємств ЖКГ має відповідати теоретичному й емпіричному рівням дослідження. Класифікація управлінських інновацій проводиться за основними рівнями системи управління господарюючого суб'єкта. При цьому тип адаптації суб'єкта господарювання до змін зовнішнього середовища визначається характеристиками відповідної інноваційної стратегії управління, яка виступає регулятором суб'єктно-об'єктних взаємодій у виробничо-господарських операціях. Зазвичай управлінські інновації класифікуються за трьома напрямками:

- вдосконалення системи управління та організаційної структури підприємства;
- механізація і автоматизація ручної праці;
- підвищення кваліфікації фахівців.

На нашу думку, є класифікація на основі специфічних підстав функцій управління, які відображають особливості управлінських інновацій, в результаті яких відбувається розвиток системи управління сферою ЖКП, є найбільш повною. Систему управлінських інновацій як метод інноваційного управління у сфері житлово-комунальних послуг схематично ми зобразили на рис. 1.

У процесі адаптації сфери житлово-комунальних послуг до мінливих умов на основі управлінських інновацій формується стратегія інноваційного управління сферою ЖКП як певний тип організаційних структур, для яких характерні динамічна рівновага між процесами, що відбуваються у середовищі та системі. Ці процеси відображують здатність системи управління своєчасно перебудовуватися, гнучко й адекватно реагувати на динаміку зміни умов діяльності за допомогою інноваційних управлінських впливів.

Висновки і пропозиції. Отже, на основі вищевикладеного можна зробити висновок, що управління сферою житлово-комунальних послуг у загальному вигляді являє собою певний тип взаємодії між суб'єктом і об'єктом управління. При цьому завданням суб'єкта управління є передача управлінських рішень та отримання зворотного зв'язку. Завдання об'єкта управління, у свою чергу, полягає

у прийманні цих рішень і подальше функціонування відповідно до їх змісту. Управлінськими рішеннями регламентуються ті аспекти функціонування об'єкта управління – сфери житлово-комунальних послуг, – які входять в область управлінського впливу суб'єкта управління. Крім цього, основою інноваційної стратегії реформування ЖКГ є впровадження ринкових відносин у сфері ЖКГ, що, насамперед, передбачає необхідність удосконалення системи управління відносинами на ринку ЖКП шляхом організації належного контролю за діяльністю підприємств, що надають ЖКП. Для цього функції замовника, постачальника та власника, які нині зосереджені в одній структурі, мають бути розподілені між трьома суб'єктами. Тобто функція власника (балансоутримувача) залишається за місцевими органами влади, функція замовника має належати споживачам ЖКП, а функція постачання ЖКП має передаватися підприємницьким структурам, наприклад, управляючим компаніям. Така схема управління дає реалізувати механізм зворотного зв'язку між споживачами та постачальниками ЖКП, який, у свою чергу, дає змогу впливати на якість ЖКП та підвищувати соціально-економічну ефективність функціонування ЖКГ загалом. Крім того, впровадження такої схеми управління, яка має реалізовуватися лише на конкурсній основі, дає змогу створити конкурентне середовище на ринку житлово-комунальних послуг.

Список використаної літератури:

1. Біла С.О. Роль держави у реформуванні житлово-комунального господарства України / С.О. Біла // Вісник Національної академії державного управління. – 2015. – № 2. – С. 150–158.
2. Бруснікин Н.Ю. Финансовая составляющая реформирования ЖКХ. Модернизация системы управления ЖКХ / Н.Ю. Бруснікин // Жилищное и коммунальное хозяйство. – 2007. – № 7. – С. 43–47.
3. Виханский О.С. Менеджмент : учебник / О.С. Виханский, А.И. Наумов. – 3-е изд. – М. : Экономист, 2003. – 528 с.
4. Воронин А.Г. Основы управления муниципальным хозяйством / А.Г. Воронин, В.А. Лапин, А.Н. Широков. – М. : Институт управления и экономики, 1996. – 108 с.
5. Долішній М.І. Концептуальні засади регіональної соціально-економічної політики та її компоненти / М.І. Долішній, С.М. Злупко // Регіональна економіка. – 2007. – № 3. – С. 28–36.

6. Попов О.П. Нові підходи до організації комунальних послуг / О.П. Попов // Часопис Українсько-американської програми «Партнерство громад». – 2010. – № 8. – С. 5–8.
 7. Поповкін В.Н. Регіонально-цілісний підхід в економіці / В.Н. Поповкін. – К. : Наукова думка, 2013. – 210 с.
 8. Строкань Т.М. Нові підходи у формуванні тарифної політики в житлово-комунальному господарстві / Т.М. Строкань // Коммунальное хозяйство городов: Науч.-техн. сб. Вып. 37. – К. : Техніка, 2012. – С. 38 – 42.
 9. Rybachuk V. State regulation of housing construction in Ukraine / Valentin Rybachuk // Ekonomisti : International Scientific-Analytical Journal / Ivane Javakhishvili Tbilisi State University, Paata Gushvili Institute of Ekonomisti, Tbilisi. – 2012. – № 5. – P. 25–30.
-

Куц Я. В. Пути усовершенствования системы управления сферой жилищно-коммунальных услуг

В статье путём анализа определены основные проблемы ЖКХ. Обосновано, что управление сферой жилищно-коммунальных услуг как и управление в целом имеет ряд обязательных характеристик, без которых невозможно построение системы управления. Доказано, что для реального осуществления управления отраслью жилищно-коммунальных услуг необходимо и достаточно таких двух условий: наличие у субъекта управления потребности и возможности управлять объектом управления и наличие у объекта управления готовности и возможности выполнять управленческие решения.

Ключевые слова: государственное управление, отрасль жилищно-коммунальных услуг, система управления, управленческие решения.

Kuts Ya. V. Directions of improving the management system of housing and communal services

The main problems of housing and communal services are analyzed and defined. It is substantiated that management of the sphere of housing and communal services as well as management in general has a number of mandatory characteristics, without which it is impossible to build a management system. It is proved that for the real implementation of the management of the sector of housing and communal services, the following two conditions are necessary and sufficient: the presence in the subject of the management of the needs and opportunities to manage the object of management and the availability of the facility management readiness and ability to make managerial decisions.

Key words: public administration, housing and utilities sector, management system, management decisions.

О. С. Лашук

аспірант кафедри менеджменту та державної служби
Чернігівського національного технологічного університету

ОСОБЛИВОСТІ ФОРМУВАННЯ І РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОГО МЕХАНІЗМУ РЕГІОНАЛЬНОГО РОЗВИТКУ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються основні фактори, які впливають на соціально-економічний розвиток України та регіонів в умовах децентралізації. Визначено поняття державного механізму регіонального розвитку, поняття та зміст державного регулювання регіонального розвитку. Проаналізовані наукові праці, які досліджують питання державного регулювання розвитку регіону. Розглянуто механізми державного регулювання розвитку регіонів. Запропоновані основні заходи з удосконалення державного механізму регіонального розвитку.

Ключові слова: *регіон, регіональна політика, соціально-економічний розвиток регіонів, державне регулювання регіонального розвитку, державний механізм регіонального розвитку, децентралізація.*

Постановка проблеми. За часи незалежності Україна пройшла складний шлях від планово-адміністративної до ринкової економіки, але непослідовність і суперечливість дій, а також безсистемність у формуванні та реалізації механізмів державного регулювання призвели до негативних соціально-економічних зрушень у країні, спричинили суттєві диспропорції у розвитку регіонів.

Визначення та актуальність питання щодо формування державного механізму розвитку регіонів (проблемних, з особливим статусом) зростає, відповідно до посилення тенденцій економічного розвитку країни, наростання негативних явищ у суспільстві, збільшення загроз у сфері фінансів, економіки, зовнішньої політики тощо. Тому невпинно зростає інтерес до досліджень, які визначають та характеризують механізм забезпечення національної безпеки України у напрямі розвитку її регіонів, пошуку шляхів залучення громадськості до процесу формування та реалізації державної політики у сфері регіонального розвитку, а також ґрунтовного вирішення питань щодо реалізації механізму державного управління розвитком регіонів, оскільки його складові частини у процесі формування й впровадження державної політики забезпечують єдність дій щодо сталого розвитку України.

В умовах реалізації адміністративної реформи в Україні особливої значущості набуває проблема підвищення ефективності діяльності місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування. Найважливішим завданням стає вдосконалення різноманітних

(правових, організаційних, економічних тощо) механізмів управління регіональним розвитком і державного регулювання регіонального розвитку загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питанням розвитку регіонів та реалізації державної політики регіонального розвитку присвячена значна кількість наукових праць. Теоретико-методологічним засадам формування державних механізмів регіонального розвитку присвячені праці О. Амосова, Г. Атаманчука, В. Воротіна, О. Коротича, Н. Нижника, О. Радченка; дослідженню питань державного регулювання розвитку регіонів у своїй роботі приділяли увагу М. Долішній, В. Геєць, З. Герасимчук, Л. Федулова, Б. Данилишин, М. Бутко, Л. Чернюк, С. Шкарлет, З. Варналій, В. Василенко тощо.

Незважаючи на велику кисть наукових досліджень державного регулювання розвитку регіонів, актуальність статті зумовлена необхідністю дослідження формування державного механізму розвитку регіону та підвищення його ефективності.

Мета статті. Головною метою статті є визначення особливостей формування та функціонування державного механізму регіонального розвитку та питань державного регулювання розвитку регіону.

Виклад основного матеріалу. Значення державного регулювання регіонального розвитку в умовах трансформації українського суспільства невпинно зростає. Його розвиток і функціонування зумовлюють соціально-еко-

номічні та історико-культурні особливості територій нашої держави, загальноєвропейські тенденції регіонального розвитку, полярні тенденції щодо інтеграції та дезінтеграції, загальносвітові процеси. Від того, за допомогою яких механізмів та інструментів здійснюватиметься державне регулювання регіонального розвитку, залежать якість і швидкість здійснення реформ як у регіонах, так і у країні загалом [1, с. 67].

Державне регулювання регіонального розвитку можна представити як цілеспрямовану діяльність держави, що реалізується за допомогою відповідних законодавчих і виконавчих органів, які за посередництвом системи механізмів, методів та інструментів управління забезпечують досягнення поставленої мети і вирішення багатьох соціально-економічних завдань, які є нагальними для окремого регіону. Таке регулювання є системою, що характеризується певними специфічними аспектами:

- методологічним, який представляє державне регулювання регіонального розвитку у вигляді сукупності принципів, форм і підходів, які використовуються у процесі регіонального управління;
- організаційним, який забезпечує єдність розгляду соціальних, економічних і екологічних відносин у процесі управління;
- соціально-економічним, який забезпечує управління на основі наявної соціально-економічної ситуації і перспектив розвитку економічного потенціалу території [2].

Особливе місце в державному регулюванні економіки відводиться регіональній моделі державного регулювання. Удосконалення державного регулювання соціально-економічного розвитку регіонів, у першу чергу, залежить від

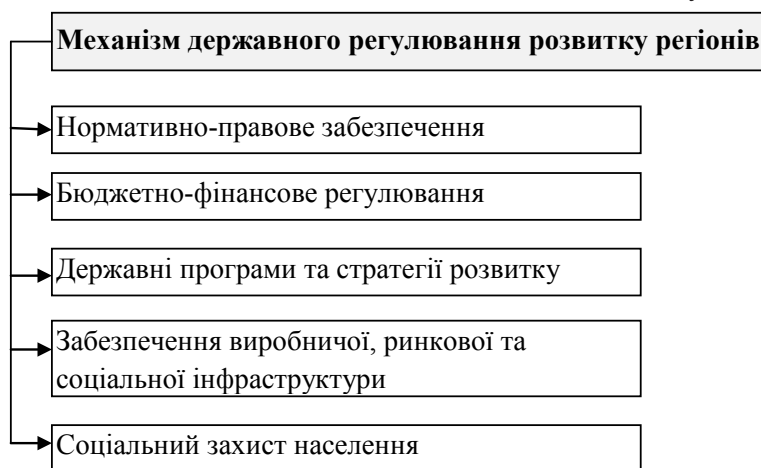


Рис. 1. Структура механізму державного регулювання розвитку регіонів

оптимізації і розумного поєднання державної регіональної політики і, власне, політики регіонів.

Взагалі механізм державного регулювання економіки регіону можна представити у вигляді схеми (рис. 1).

Ситуація, яка склалась у процесі розвитку нашої країни, свідчить про те, що проведення політики централізації, особливо в економічній сфері, є безперспективним. На нашу думку, державна політика має вдосконалюватися через децентралізацію та розширення сфери повноважень регіонів, надання їм економічної самостійності, з метою більш ефективного використання фінансових ресурсів на певній території.

Без децентралізації функцій у розвитку економіки регіон не може забезпечити налагодження взаємозв'язків територіальних інтересів із загальнонаціональними, практично неможливо змінити ступінь довіри соціуму до публічної влади. Кожен регіон, враховуючи власні економічні та соціальні потреби, визначає свою участь у спільному з іншими регіонами вирішенні міжрегіональних проблем із метою міжрегіонального обміну національними ресурсами [3, с. 58].

У цьому контексті особливого значення набуває проблема формування та функціонування державного механізму регіонального розвитку в країні.

У паспорті спеціальності 25.00.02 «Механізми державного управління» вказано на такі види механізмів, як політичний, економічний, організаційний, правовий, мотиваційний.

Н. Нижник та О. Машков розглядають механізм державного управління як складову частину системи управління, що забезпечує вплив

на фактори, від стану яких залежить результат діяльності управлінського об'єкта. Автори, на наше переконання, слушно враховують, що управлінські процеси відбуваються в межах конкретних організаційних структур, які часто мають вирішальний вплив на економічний розвиток [4, с. 37].

У науковій літературі ще не сформувався єдиний підхід до розуміння суті поняття «механізм державного управління» та його складових елементів. Г. Атаманчук розглядає механізм державного управління як складну систему державних органів, організованих відповідно до визначених принципів

для здійснення завдань державного управління [5, с. 73]. Автор визначає механізм формування та реалізації державного управління як сукупність і логічний взаємозв'язок соціальних елементів, процесів і закономірностей, через які суб'єкт державного управління (його компоненти) «охоплює» потреби, інтереси й цілі суспільства в управляючих впливах, закріплює їх у своїх управлінських рішеннях і діях та практично втілює їх у життя, спираючись на публічну владу.

Г. Атаманчук, на наш погляд, розглядає поняття механізму державного управління та механізму виконавчої влади як ідентичні. Ця думка випливає зі світового наукового терміна щодо існування об'єктивної та безпосередньої єдності управлінської діяльності та державної виконавчої влади висновків, що змістовні ознаки державного управління як процесу здійснення виконавчої влади уособлюються в самій суті цієї влади, зумовленій головним її призначенням (виконанням законів та інших нормативно-правових актів). Тому можна зробити висновки про існування єдності механізму управління та механізму виконавчої влади як одновпорядкованих явищ. Поділяючи загалом думку Г. Атаманчука, що механізм державного управління є «інструментом» реалізації виконавчої влади держави, зазначимо, що є взаємодія механізмів державного управління у різних предметних сферах державного життя, які можуть бути як постійними, так і тимчасовими.

О. Радченко розуміє під механізмом державного управління системну сукупність інституцій, структур, послідовних дій, форм, станів і процесів у державі як продукт організованої людської діяльності, що має за мету реалізацію інтересів і потреб людей та вирішення нагальних суспільно-політичних проблем шляхом державного впливу й регулювання суспільної життєдіяльності на основі усталених суспільних цінностей, норм і правил; є формою реалізацію функцій держави та має суб'єктом органи державного управління [6, с. 24]. На думку автора, механізму державного управління притаманні такі характеристики:

- оскільки держава є соціальним інститутом, створеним людьми, отже, всі механізми держави є продуктом організованої людської діяльності;

- механізми державного управління завжди мають чітко визначену мету і функціональний характер, механізми державного управління

передбачають цілеспрямований однобічний державний вплив на суспільно-політичні, економічні процеси з чітко визначеним вектором впливу;

- механізми державного управління зумовлюють жорсткі взаємозв'язки та правила взаємодії, усталеності керованого процесу;

- функціонування механізмів державного управління в ідеалі спрямоване на певний автоматизм, закріплені вміння й навички державних службовців щодо виконання у певних ситуаціях відповідних їм дій;

- побудова механізмів державного управління має структурно-функціональний характер;

- механізми державного управління мають системний вимір;

- механізми державного управління мають регуляторний вимір;

- механізми державного управління мають ціннісний вимір;

- механізми державного управління мають проблемний вимір – за їх допомогою держава вирішує ту чи іншу проблему суспільного розвитку [6, с. 21–23].

Під поняттям державного механізму регіонального розвитку, на нашу думку, варто розуміти сукупність засобів, інструментів та взаємоузгоджених дій органів публічної влади (центральної і місцевої), органів місцевого самоврядування в напрямі створення європейських стандартів якості життя населення з урахуванням економічних, екологічних, природних, соціальних та інших особливостей людського потенціалу регіону та самостійність у розвитку, культурі, духовності, звичаях, обрядах, традиціях.

Саме тому відносини центру(держави) та регіонів є важливими для розвитку країни загалом. Вони забезпечують не тільки державний устрій, визначений Конституцією України, а й справляють вирішальний вплив на рівень життя та добробут населення. Відсутність чіткої державної політики регіонального розвитку за весь період незалежності країни призвела до змін у структурі вітчизняної економіки, неефективного використання трудового, природно-ресурсного та науково-виробничого потенціалів регіону.

Метою державного механізму має бути стимулювання розвитку територій (регіону), які нездатні функціонувати в режимі саморозвитку, і підтримка й активізація соціальної мобільності населення окремих регіонів.

Регулювання регіонального розвитку має здійснюватися системою спеціально організо-

ваних заходів політичного, правового, соціального, фінансового, економічного характеру, які покликані:

– стимулювати розвиток тих територій, які з об'єктивних причин не можуть функціонувати в режимі саморозвитку;

– створювати умови для виникнення і функціонування національно значущих потенційних «точок зростання» (вільних економічних зон, технопарків тощо);

– забезпечувати виконання окремими територіями загальнодержавних функцій (утримання на території об'єктів державного значення) [3].

У відносинах між державою та регіонами використовується принцип розподілу та делегування повноважень, затверджений законодавчо. Державний механізм переміщується в бік непрямих методів регулювання, до яких належать фіскальна, грошово-кредитна політика, використання позабюджетних коштів тощо. Але поряд із цим зберігаються традиційні форми, характерні для централізованого управління, які порушують права регіонів.

Саме тому, на наше переконання, проблема державного управління економікою регіону має ґрунтуватись не тільки на пошуку оптимальних форм та методів взаємодії державних і регіональних органів державної влади та місцевого самоврядування, а й на визначенні функцій територіальних органів різних рівнів, з огляду на цілі і завдання розвитку відповідного регіону.

Надання регіонам широких повноважень та прав у соціальній, виробничій, фінансово-кредитній, економічній та інших сферах його діяльності має забезпечити збільшення та нарощення їхнього ресурсного потенціалу, перехід до євроінтеграційного напрямку їхньої діяльності, що потребує впровадження нових механізмів регіонального розвитку (інституційні, фінансово-бюджетні, економічні). Відповідно до європейської практики, ці механізми мають забезпечити гармонізацію публічного адміністрування щодо планування та прогнозування соціально-економічного розвитку. Саме взаємодія цих компонентів має визначати особливості державної регіональної політики.

Державна політика регіонального розвитку має розглядатися як процес реформування державного управління та децентралізації. Необхідно удосконалити інституційну політику регіонального розвитку, яка має базуватися

не тільки на принципах субсидіарності, а й на посиленні ролі місцевого самоврядування. Інституційна структура має створювати відповідні умови для активного державно-приватного партнерства, зокрема, має активізувати роль громадян у формуванні, реалізації та оцінці результатів регіонального розвитку.

На основі аналізу зазначених та багатьох інших проблем можна запропонувати основні заходи з удосконалення державного механізму регіонального розвитку:

1) впровадження та застосовування в управлінській практиці інструментів стратегічного планування розвитку території, яке б сприяло точному визначенню пріоритетів регіонального розвитку;

2) удосконалення механізмів державної підтримки розвитку депресивних регіонів;

3) розробити систему заходів із розбудови інфраструктури регіону, маючи на меті покращення умов використання інноваційних технологій, підвищення інвестиційної привабливості регіонів, розширення залучення вітчизняних та іноземних інвестицій для регіонального розвитку тощо;

4) адаптувати національне законодавство з питань регіональної політики до міжнародних норм та стандартів;

5) удосконалити систему моніторингу та контролю регіонального розвитку тощо.

Висновки і пропозиції. Отже, за сучасних ринкових умов державне регулювання розвитком регіону стає ключовою ланкою державного управління, що формується під впливом багатьох факторів, певна сукупність яких створює підвалини його теоретичних засад і посилення регіональних і місцевих впливів.

Проте є проблеми регулювання розвитку регіону, зумовлені складним взаємопроникненням природних, просторових, економічних, політичних і соціальних суперечностей, що пов'язано зі значною нерівномірністю територіального устрою країни та дублюванням повноважень територіальних органів влади.

Україна має формувати та реалізовувати ефективну економічну політику стосовно регіонів із різними рівнями сталого розвитку. Вона має бути реальною і виключати рівність із наданням можливостей стосовно прийняття одноособових рішень щодо підвищення рівня життя населення в одних регіонах за рахунок інших.

Список використаної літератури:

1. Регіони України: проблеми та пріоритети соціально-економічного розвитку : [монографія] / за ред. З.С. Варналія. – К. : Знання України, 2005. – 498 с.
2. Запоточний І.В. Державне регулювання регіональної економіки / І.В. Запоточний, В.І. Захарченко. – Х.: Одиссей, 2003. – 600 с.
3. Бутко М.П. Архітекtonіка конкурентоспроможності регіонів України в контексті євроінтеграції: [монографія] / М.П. Бутко. – К.: АМУ, 2016. – 452 с.
4. Нижник Н.Р. Системний підхід в організації державного управління : [навч. посіб.] / Н.Р. Нижник, О.М. Машков ; за заг. ред. Н.Р. Нижник. – К.: Вид-во УАДУ, 1998. – 160 с.
5. Атаманчук Г.В. Теорія державного управління : Курс лекцій / Г.В. Атаманчук. – М.: Омега-Л, 2005. – 584 с.
6. Радченко О.В. Родові ознаки категорії «механізм» в соціальних науках / О.В. Радченко // Публічне управління: теорія та практика : зб. наук. пр. Асоціації докторів держ. управління. – Х. : Вид-во АДНДУ, 2013. – № 3(15). – С. 19–25.
7. Данилишин Б.М. Науково-інноваційне забезпечення сталого економічного розвитку України / Б.М. Данилишин // Економіка України. – 2004. – № 3. – С. 4–11.

Лашук О. С. Особенности формирования и реализации государственного механизма регионального развития в Украине

В статье исследуются основные факторы, которые влияют на социально-экономическое развитие Украины и регионов в условиях децентрализации. Определено понятие государственного механизма регионального развития, понятие и содержание государственного регулирования развития регионов. Проанализированы научные труды, которые исследуют вопросы государственного регулирования развития региона. Рассмотрены механизмы государственного регулирования развития регионов. Предложены основные мероприятия по совершенствованию государственного механизма регионального развития.

Ключевые слова: *регион, региональная политика, социально-экономическое развитие регионов, государственное регулирование регионального развития, государственный механизм регионального развития, децентрализация.*

Lashuk O. S. The main features of formation and realization of the state mechanism in regional development of Ukraine

The article investigates the main factors that influence the socio-economic development of Ukraine and regions in conditions of decentralization. The concept of the state mechanism of regional development, the concept and content of state regulation of regional development are defined. Analyzed scientific works, which investigate the issues of state regulation of the development of the region. Mechanisms of state regulation of development of regions are considered. The main measures to improve the state mechanism of regional development are proposed.

Key words: *region, regional policy, socio-economic development of regions, state regulation of regional development, state mechanism of regional development, decentralization.*

Р. Л. Лупак

кандидат економічних наук, доцент,
доцент кафедри економіки
Львівського торговельно-економічного університету

АСПЕКТИ ЕФЕКТИВНОСТІ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ ІМПОРТОЗАМІЩЕННЯ В КОНТЕКСТІ РОЗВИТКУ ВНУТРІШНЬОГО РИНКУ І ГАРАНТУВАННЯ ЕКОНОМІЧНОЇ БЕЗПЕКИ ДЕРЖАВИ

Враховавши аспекти внутрішнього ринку і гарантування економічної безпеки держави, проаналізовано ефективність державної політики імпортозаміщення через базові управлінські функції (аналізу, планування, організації, мотивації). Визначено основні недоліки державного регулювання імпортозаміщення, що перешкоджають збалансованому розвитку внутрішнього ринку та забезпеченню економічної безпеки держави.

Ключові слова: імпортозаміщення, державна політика, внутрішній ринок, економічна безпека держави.

Постановка проблеми. Імпортозаміщення є об'єктивним процесом для економіки держави з будь-яким рівнем розвитку, а особливе значення має у разі, коли проникнення імпорту охоплює ключові сфери внутрішнього ринку, порушує темпи соціально-економічного розвитку, не дає змогу системі державного управління забезпечувати гарантії безпеки та захищеності бізнесу. Його розглядають як сучасну необхідність в економіці держави, що стимулює проведення структурних реформ, концептуально змінювати, а отже, і підвищувати стандарти життя, прогресивно розділяти зони відповідальності як держави, так і бізнесу, громадянського суспільства та з вищою ефективністю економічно протидіяти гібридним загрозам.

Особливо актуальним є завдання ефективної реалізації державної політики імпортозаміщення для національної економіки, яка перебуває під тиском загроз нового типу та ненадійності зовнішніх гарантій безпеки. Так, виникла гостра потреба використання інших (інноваційних) підходів до збереження та розвитку економічного потенціалу, консолідації громадянського суспільства, реалізації зовнішньої політики. Все це потребує підвищення рівня якості державного стратегічного планування, зміцнення інституційної бази управління та оновлення формату державної влади, привівши його до базових принципів економічної безпеки.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблемам реалізації державної політики ім-

портозаміщення приділено багато уваги у працях вітчизняних і зарубіжних науковців: О. Амощі, В. Бабаєва, Д. Белова, В. Гейця, І. Дунаєва, Р. Пребіша, О. Старовойтової, Дж. К. Хеллейнера, К. Юрченко та ін. Аспекти розвитку внутрішнього ринку і гарантування економічної безпеки держави, враховуючи пріоритети державної політики імпортозаміщення, вивчались Т. Васильцівем, О. Власюком, В. Волошином, В. Горбуліном, А. Двігун, Я. Жалілом, О. Ляшенко, А. Мокія, А. Сухоруковим, О. Шевченко та ін. Втім, нині можна достовірно стверджувати про низьку результативність державної політики імпортозаміщення. Зокрема, на внутрішньому ринку триває витіснення вітчизняних виробників, не вдається підвищити рівень конкурентоспроможності їх продукції, не сформовано привабливе інвестиційне середовище, погіршуються конкурентні відносини, зростає рівень тінізації.

Мета статті. Головною метою роботи є обґрунтування аспектів ефективності державної політики імпортозаміщення в контексті розвитку внутрішнього ринку і гарантування економічної безпеки держави.

Виклад основного матеріалу. Дотримуємось думки, що *представлення державної політики імпортозаміщення крізь базові управлінські функції дає змогу здійснити об'єктивний аналіз її ефективності, враховуючи аспекти внутрішнього ринку і гарантування економічної безпеки держави.*

Щодо *функції аналізу*, можна зробити висновок про її обмежене використання в сучасних реаліях економіки України. Якщо про стан розвитку внутрішнього ринку, зокрема за окремими товарними позиціями, країнами, видами економічної діяльності, регіонами щодо експортно-імпорتنних операцій, оперативна інформація є у вільному доступі (статистичні збірники та бюлетені: «Зовнішня торгівля України товарами та послугами», «Зовнішня торгівля України», «Співробітництво між Україною та країнами ЄС», «Інвестиції зовнішньоекономічної діяльності України», низка експертних статистичних випусків), то стосовно суб'єктного складу економічної безпеки держави – відсутня, а під час розгляду звичайних статистичних даних не надаються методичні рекомендації для аналізу параметрів безпеки.

Хоча для оцінювання економічної безпеки розроблені МЕРТУ відповідні методичні рекомендації [1], але це не дає змоги комплексно з'ясувати рівень ефективності державної політики імпортозаміщення у цьому контексті. Так, перелічені показники більше стосуються товарної та сировинної характеристики імпортозалежності та жодним чином не враховують особливостей різних інституційних рівнів економіки. Крім того, у методичних рекомендаціях не враховується періодичність опублікування статистичних даних, яка безсистемна і не пов'язує взаємозалежність між ними. Зрештою, стає неможливо надати загальну характеристику імпортозалежності, в якій в деталях було б представлено аспекти економічної безпеки держави.

Важливі аналітичні завдання під час реалізації державної політики імпортозаміщення виконують міжнародні інформаційні рейтингові агентства, але їх робота здебільшого стосується висвітлення проблемних аспектів міжфункціональних відносин органів державної влади та суб'єктів реальної економіки, сприятливості фінансово-інвестиційного, інституційно-правового, науково-дослідного, інноваційного середовища.

Нині Україна за різними міжнародними рейтингами посідає низькі місця, і це схиляє до думки про неефективність державної політики імпортозаміщення та майбутнє посилення імпортозалежності держави. Так, на початку 2017 р. Україна за рівнем глобальної конкурентоспроможності посіла 85 місце (серед 138 країн), що є найнижчим значенням за останні роки, рівнем сприйняття корупції – 131 (176), рівнем

економічної свободи – 162 (178), рівнем легкості ведення бізнесу – 80 (190), рівнем соціального розвитку – 62 (133), обсягом ВВП – 59 (193), обсягом ВВП на душу населення – 118 (187), обсягом прямих іноземних інвестицій – 42 (196) [2; 3; 4]. Такі невисокі рейтингові позиції схиляють до висновків про низьку ефективність реалізації державної політики імпортозаміщення, повільний розвиток внутрішнього ринку та погіршення економічної безпеки держави загалом.

Про ефективність державної політики імпортозаміщення свідчатиме її реалізація стосовно *встановленого плану*, у зміст якого закладається перелік необхідних заходів та інструментів, які в окремий проміжок часу дають змогу вирішувати поставлені програмні завдання. Провівши оцінку законодавчих актів у сфері державної політики імпортозаміщення, отримали висновки, що низка законів є неефективними чи частково забезпечують дієвість регулювання зовнішньоекономічних операцій, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому ринку, а інші жодним чином не відповідають нормативно-правовій базі ЄС.

Так, у Законі України «Про наукову і науково-технічну діяльність» хоча і декларується, що держава забезпечує бюджетне фінансування наукової та науково-технічної діяльності (крім видатків на оборону) у розмірі не менше 1,7% ВВП (ст. 34) [5], у зв'язку з відсутністю реальних фінансово-кредитних і податкових важелів та неспроможністю забезпечити діяльність Державного інноваційного фонду норми закону широко не застосовуються. Тут варто суттєво змінити підходи до нормативного визначення сукупних наукових державних витрат, зокрема не щодо ВВП, а щодо витрат державного бюджету (наприклад на рівні 3–4%, зокрема у країнах ЄС 5–7%) або витрат з усіх національних джерел.

Неефективним варто вважати Закон України «Про інноваційну діяльність» [6], в якому (1) відсутні нормативно-правові правила щодо надання податкових пільг для стимулювання інноваційної діяльності підприємств, (2) представляється ускладнений фінансово-інвестиційний механізм надання державної допомоги підприємствам-інноваторам, (3) рекомендується використовувати виключно механізми прямого і непрямого державного фінансування у реалізації інноваційних відносин, хоча їх дієвість на внутрішньому ринку є низькою, (4) визначається лише публічний (вертикальний) характер відносин між державою та суб'єктами інноваційної

діяльності, (5) немає жодних роз'яснень щодо регулювання та використання будь-яких форм і механізмів державно-приватного партнерства в інноваційній сфері.

Також в інших законодавчих актах не передбачається застосування механізмів надання податкових пільг вітчизняним виробникам імпортозамінної продукції. Так, у Законі України «Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій» відсутні законодавчі норми щодо пільгового оподаткування трансферів технологій, у деталях не розкривається механізм їх цільового субсидювання, окремі декларовані норми не мають практичного застосування (ст. 21) [7].

Негативно, що питання податкового врегулювання заходів із заміщення імпорту вітчизняними аналогами досі не вирішені у положеннях Податкового кодексу України [8]. Наголошуємо на відсутності норм щодо надання інвестиційного податкового кредиту та впровадження податкових інноваційних регуляторів, розбіжності правил обліку витрат під час застосування податкової та бухгалтерської методик, невикористання податкового критерію кваліфікованих витрат на розроблення та виробництво наукомісткої продукції, недостатність характеристик процедур податкового обліку об'єктів інтелектуальної власності.

Істотного вдосконалення потребує Закон України «Про державні цільові програми» [9], в якому нормативне регулювання імпортозахисних дій є неефективним, зокрема, потребують глибокого пояснення положення щодо ініціювання розроблення державної цільової програми та її концепції (ст. 6), малорезультативною є схема призначення державним замовником керівника цільової програми (ст. 8), досить складно визначається послідовність внесення змін у цільові програми (ст. 12), передбачені повноваження органів виконавчої влади у сфері розроблення та виконання цільових програм не мають практичного застосування (ст. 21).

На жаль, в Україні досі не затверджено низку важливих планів та ініціатив, які могли зменшити проникнення імпорту та забезпечити належну конкурентоспроможність вітчизняної продукції на внутрішньому ринку. Так, зберігають проектний статус «Середньостроковий план пріоритетних дій Уряду на період до 2020 року», «Стратегія розвитку малого і середнього підприємництва в Україні на період до 2020 року», «Державна цільова програма розвитку аграрно-

го сектору економіки на період до 2020 року», «Стратегія розвитку високотехнологічних галузей до 2025 року», «План заходів щодо реалізації Стратегії розвитку високотехнологічних галузей до 2020 року», «Стратегія розвитку туризму та курортів на період до 2026 року», «Транспортна стратегія України на період до 2030 року». Очевидно, що такі стратегічні документи мають концептуальний характер у вирішенні завдань імпортозаміщення і затягування часу на їх затвердження лише призводить до посилення проникнення імпорту на внутрішній ринок та подальшого погіршення конкурентного статусу вітчизняних виробників.

Крім того, зберігається непередбачуваність регуляторної діяльності державних органів влади для суб'єктів господарювання, що позбавляє їх можливості належним чином планувати свою роботу. Так, за даними Державної регуляторної служби України у 2015 р. близько 40% проектів нормативно-регуляторних актів, поданих до них на погодження, не було передбачено відповідними планами, а в окремих регіонах кількість таких актів зросла майже удвічі [10].

Зазначимо, що подальше скупчення проблем у системі планування державної політики імпортозаміщення негативно позначатиметься й на її *організації* та не дасть змоги повною мірою під час реалізації враховувати аспекти розвитку внутрішнього ринку та гарантування економічної безпеки держави.

Фактично організаційну роботу щодо реалізації державної політики імпортозаміщення проводять центральні органи влади – МЕРТУ та МОНУ. Також до вирішення окремих організаційних питань залучені як інші центральні органи виконавчої влади (МЗС, МФУ, ДФСУ, МІУ, МСПУ), так і місцеві органи влади, галузеві та бізнес-асоціації, міжнародні донорські організації.

Державна політика імпортозаміщення матиме вищу ефективність, якщо практикувати покладання функцій її організації на державні, проте більш незалежні виконавчі інституції. Виділимо Державне агентство України з інвестицій та інновацій (Держінвестицій), яке було створене у 2005 р. та через невиконання статутних завдань ліквідоване у 2011 р. [11]. Важливо, що така державна структура мала виконувати концептуально правильні завдання в контексті державної політики імпортозаміщення, але низька гнучкість і оперативність організаційної роботи, утруднення координації дій із центральними органами управління, обмеженість компетенцій та

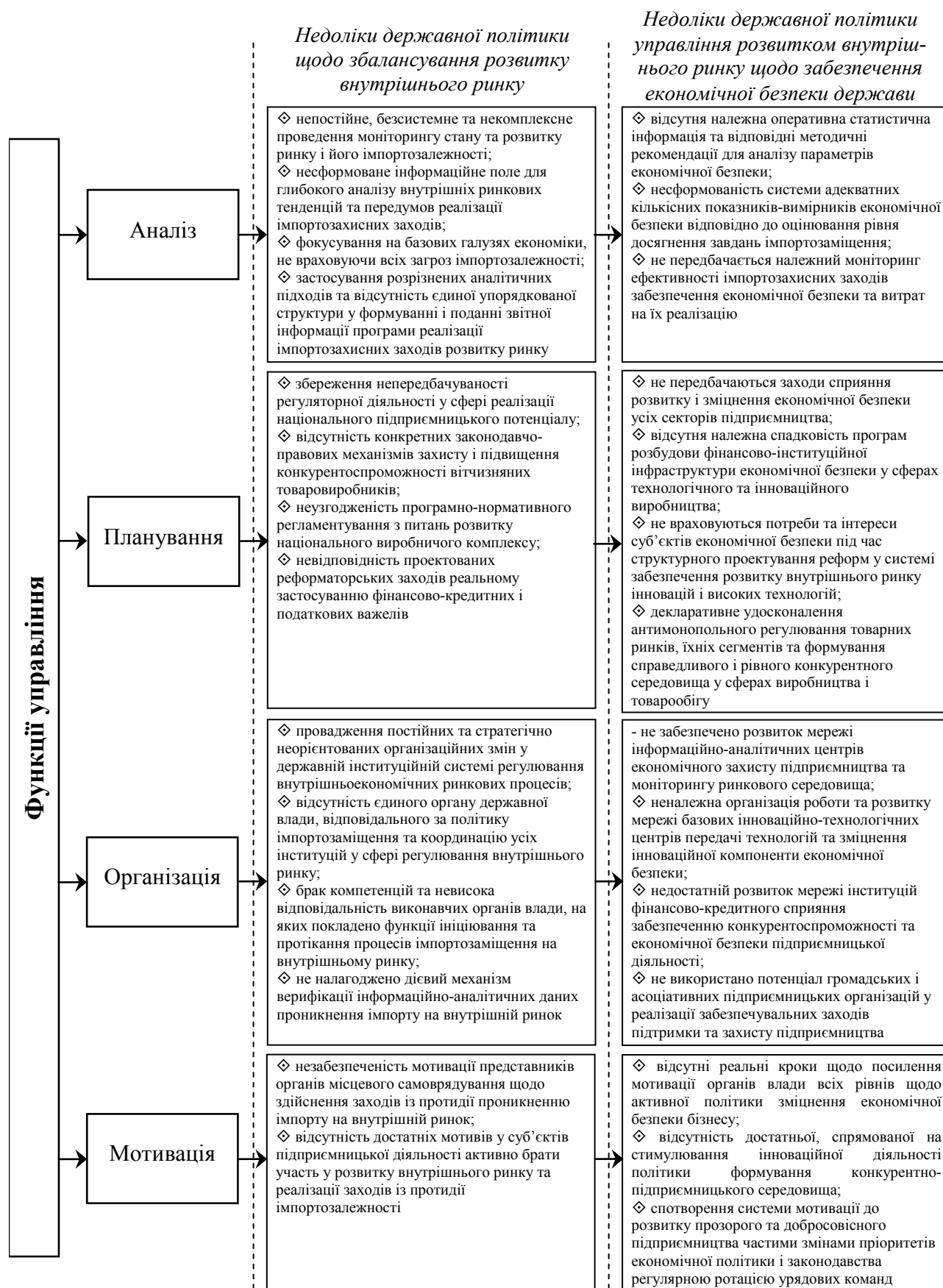


Рис. 1. Результати узагальнення аналізу ефективності державної політики імпортозаміщення в контексті розвитку внутрішнього ринку і гарантування економічної безпеки держави за функціями управління

можливостей реалізовувати ініціюючу функцію не дали змоги ефективно їх виконувати.

Організаційно продовжувати реалізовувати заходи із забезпечення технологічного оновлення та розвитку базових галузей реально-го сектору економіки України було доручено Державному агентству з інвестицій та управління національними проектами України (Держінвестпроект) та Державному агентству з питань науки, інновацій та інформатизації України (Держінформнауки). Втім, через ліквідацію (Держінвестпроект у 2015 р.) та реорганізацію (Держінформнауки у 2014 р. та створення Державного агентства з питань електронного урядування (Агентства е-урядування)), а також неспроможність подолати перешкоди, які виникали в організаційній роботі Держінвестицій, реалізацію державної політики імпортозаміщення оцінюємо як низькоефективну та таку, що не забезпечує істотне підвищення конкурентоспроможності вітчизняної продукції на внутрішньому ринку.

Таким чином, нині в Україні відсутній державний орган, на який покладаються завдання ініціювання та координування заходів під час реалізації пріоритетів державної політики імпортозаміщення. На нашу думку, ліквідація Держінвестпроект була передчасна, адже агентству вдавалось розвивати діяльність Державної інноваційної фінансово-кредитної установи, ДП «Національний центр впровадження галузевих інноваційних програм», а також створювати регіональні інвестиційно-інноваційні центри розвитку (на момент ліквідації діяло 27). Зрештою, регіональні центри практично не забезпечують організаційно-економічну, інформаційно-методичну, обліково-аналітичну та іншу підтримку вітчизняним виробничим підприємствам.

В Україні органи державного управління досі неефективно реалізують *функцію мотивації*, хоча в кожній розробленій державній програмі щодо економічного розвитку декларуються завдання забезпечення високого стимулювання внутрішнього виробництва імпортозамінної продукції. Йдеться про фінансово-кредитну підтримку, страхування інвестиційних ризиків, податкове стимулювання тощо. Фактичні дані державної підтримки суб'єктів реального сектору економіки засвідчують, що вітчизняні підприємства перебувають у нерівних умовах, порівняно з конкурентами-імпортерами. До прикладу, у країнах ЄС комерційні кредити надаються під 3–7%, а в Україні – 19–23%; сумарні робочі ак-

тиви вітчизняних венчурних фондів становлять 8,5 млрд євро, а Європейського фонду фінансової стабільності (EFSF) – 780 млрд євро; середньозважений відсоток перевідступлення боргу для учасників факторингових операцій в Україні становить 80–90%, в країнах ЄС – 1,5–2%; сформувалась висока вартість послуг на національному страховому ринку, зокрема, рівень франшизи становить 8–15% страхової суми, середній страховий тариф – 5–7%.

Попри незначне стимулювання державою підприємств в їх інноваційно-інвестиційній діяльності, самі вони не мають суттєвих мотивів активно брати участь у розвитку внутрішнього ринку та реалізації заходів із протидії імпортозалежності, щоб гарантувати економічну безпеку держави. За такої ситуації досі органами державної влади не забезпечено дієвість механізмів пільгового кредитування інноваційної діяльності, триває врегулювання питань щодо амортизаційного регулювання інноваційної діяльності, не стимулюється проведення підприємствами НДДКР, відтермінується запровадження податкових стимулів у реалізації інноваційних підприємницьких проектів. Отже, узагальнимо результати оцінювання ефективності державної політики імпортозаміщення в контексті розвитку внутрішнього ринку і гарантування економічної безпеки держави на рис. 1.

Висновки і пропозиції. У національній економіці державна регуляторна система не здатна ефективно вирішувати виникнення проблеми звуження масштабів господарського комплексу, стагнації інвестиційного і споживчого попиту, накопичення технологічної відсталості, стимулювання розвитку підприємницького потенціалу тощо, що підтверджується нинішніми її недоліками у реалізації політики імпортозаміщення. Безперешкодне проникнення імпорту на внутрішній ринок та неспроможність органів виконавчої влади забезпечити і гарантувати його захист лише посилює загрози економічній безпеці держави. Отже, можна очікувати ще більшого посилення дисбалансів у розвитку національного господарства, закріплення недосконалого конкурентно-підприємницького середовища, поширення тіньових економічних відносин, монопольного охоплення базових галузевих сфер та інших негативних тенденцій.

Заради усунення виявлених недоліків державної політики імпортозаміщення внутрішньоринкового та економічно-безпекового базису, насамперед, варто концептуально вирішити

управлінські питання її розроблення та реалізації. Тут головне – системно, передбачувано та комплексно змінювати імпортозахисну модель, враховуючи особливості усіх рівнів ієрархії управління економікою.

Запропоновано, що концептуальний зміст державної політики імпортозаміщення має базуватись на налагодженні ефективних взаємозв'язків між суб'єктами інформаційного простору під час формування єдиної аналітичної бази, що у перспективі зменшить похибки у плануванні розвитку системи державного регулювання підприємницької та господарської діяльності. Очевидно, що важливим аспектом державотворення виступають організаційно-інституційні заходи, в яких буде закладено вирішення інформаційно-аналітичних та тактичних завдань. Поряд із цим неабияке значення для підвищення результативності державної політики має мотиваційна складова частина, яку необхідно постійно враховувати під час аналізу тенденцій, проектування майбутніх змін, організації заходів імпортозамінного характеру.

Список використаної літератури:

1. Про затвердження Методичних рекомендацій щодо розрахунку рівня економічної безпеки України : Наказ Міністерства економічного розвитку України від 29 жовтня 2013 р. № 1277 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.me.gov.ua/Documents/List?lang=uk-UA&tag=MetodichniRekomendatsii>.
2. World Development Indicators [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.worldbank.org>.
3. World Integrated Trade Solution [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://www.weforum.org>.
4. Transparency International [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.transparency.org>.
5. Про наукову і науково-технічну діяльність : Закон України № 848-VIII від 26.11.2015 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1977-12>.
6. Про інноваційну діяльність : Закон України №40-IV від 04.07.2002 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/40-15>.
7. Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій : Закон України № 143-V від 14.09.2006 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/143-16>.
8. Податковий кодекс України № 2755-VI від 02.12.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
9. Про державні цільові програми : Закон України № 1621-IV від 18.03.2004 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
10. Аналітичний звіт про діяльність Державної регуляторної служби України у 2015 році. – К., 2016. – 60 с.
11. Про Державне агентство з інвестицій та розвитку : Постанова Кабінету Міністрів України № 356 від 17.05.2010 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/356-2010-%D0%BF>.

Лупак Р. Л. Аспекты эффективности государственной политики импортозамещения в контексте развития внутреннего рынка и обеспечения экономической безопасности государства

Учитывая аспекты внутреннего рынка и обеспечения экономической безопасности государства, проанализирована эффективность государственной политики импортозамещения через базовые управленческие функции (анализа, планирования, организации, мотивации). Определены основные недостатки государственного регулирования импортозамещения, препятствующие сбалансированному развитию внутреннего рынка и обеспечению экономической безопасности государства.

Ключевые слова: импортозамещение, государственная политика, внутренний рынок, экономическая безопасность государства.

Lupak R. L. Aspects of the effectiveness of the state policy of import substitution in the context of the development of the domestic market and guaranteeing the economic security of the state

Taking into account aspects of the internal market and guaranteeing economic security of the state analyzed the effectiveness of the state policy of import substitution through the basic administrative functions (analysis, planning, organization, motivation). The main disadvantages of state regulation of import substitution are identified, which impede the balanced development of the domestic market and ensure the economic security of the state.

Key words: import substitution, state policy, domestic market, economic security of the state.

АНАЛІЗ СУЧАСНОГО СТАНУ АВІАБУДУВАННЯ В СКЛАДІ ОБОРОННО-ПРОМИСЛОВОГО КОМПЛЕКСУ УКРАЇНИ

Стаття присвячена аналізу сучасного стану авіабудівної галузі України. Будучи невід'ємною частиною оборонно-промислового комплексу, авіабудівна галузь промисловості забезпечує всебічний розвиток передових технологій. Виявлено, що авіабудівній галузі притаманні висока наукоємність і капіталомісткість виробництва. Вказано чинники, які спонукають тривалі виробничі цикли розробки та будівництва літаків. Встановлено основні принципи виробництва повітряних суден, дотримання яких забезпечить функціонування повного циклу виробництва літаків усередині країни. Наведені основні аспекти формування Повітряних сил після проголошення незалежності України. Оцінено вплив зовнішніх і внутрішніх факторів на економічний стан авіабудівних підприємств оборонно-промислового комплексу України. Проаналізована державна політика щодо авіабудівної галузі та вагомості зрушення в напрямі підвищення конкурентоспроможності вітчизняних підприємств на світовому ринку. З'ясована значимість авіабудівної галузі у підтриманні обороноздатності країни.

Ключові слова: авіабудування, галузь, літальний апарат, вантажоперевезення, приватні компанії, державне управління.

Постановка проблеми. Авіабудівна галузь промисловості була сформована на початку ХХ ст. Саме в той період багато країн організовували підприємства з виробництва літальних апаратів військового призначення. Однак справжній інтерес до галузі проявився з початком Першої світової війни і тривав під час Другої, коли бойові літаки, а також військово-транспортна авіація часто відігравали вирішальну роль у процесі бойових дій, що зробило авіабудівну галузь невід'ємною частиною оборонно-промислового комплексу будь-якої держави. Саме це і спричинило зайву мілітаризацію галузі, яка спостерігається дотепер, оскільки розвиток авіабудування безпосередньо залежить від обсягу військових замовлень. Попит на цивільну авіацію щороку коливається, що не сприяє стабільності розвитку цього сектора.

Варто зазначити, що авіабудівній галузі притаманні такі риси, як висока наукоємність і капіталомісткість виробництва, оскільки будівництву повітряних транспортних і бойових суден притаманні тривалі виробничі цикли розробки (подеколи 5–10 років) і будівництва. У зв'язку з цим для найбільшої ефективності використання галузі всередині країни має бути організований повний цикл виробництва тієї або іншої авіаційної продукції. З метою постійної підтримки конкурентоспроможності продукції, що виро-

бляється, необхідно постійно вдосконалювати старі і створювати нові види конструкційних матеріалів, агрегати авіаційної техніки [1].

Після закінчення Другої світової війни галузь продовжила своє інтенсивне зростання, причому дедалі більше уваги приділялося цивільній авіації. Вжиті різними країнами заходи дали змогу до початку 1990-х рр. сформувати сучасний вигляд авіаційної промисловості.

Нині замкнуті цикли виробництва авіаційної техніки всередині держави притаманні лише тим країнам, в яких здійснюється державна підтримка авіабудівної галузі як невід'ємної частини оборонно-промислового комплексу. До таких країн належать США, Росія, Євросоюз, Бразилія.

Варто зазначити, що в цивільному авіабудуванні нині лідирують такі виробничі об'єднання, як «Boeing» (США), «Airbus» (Євросоюз), «Об'єднана авіаційна корпорація Росії». Інші країни аналогічних за масштабом підприємств не мають. Зазначеним компаніям властиве розосередження виробництва по всій території країни (у випадку з Євросоюзом – на території кількох країн), що дає змогу організувати кожне з виробництв на випуск певного виду продукції, мінімізувавши витрати.

Військовий сектор світової авіабудівної галузі представлений в основному такими виробниками, як «СУ» (Росія), «МІГ» (Росія), «Panavia

Tornado» (Німеччина), «Eurofighter» (Євросоюз), «Boeing» (США).

Незважаючи на те, що до початку Другої світової війни Німеччина і Японія мали у своєму розпорядженні великі промислові комплекси з виробництва авіаційної техніки різного призначення, після війни промисловість цих країн була ліквідована практично в повному обсязі [1].

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

Результати дослідження стану вітчизняного авіабудування висвітлюються в аналітичних збірниках і публікаціях державних та приватних організацій, інформаційних порталів та агентств.

Зазначені вище питання розглянуті також у працях О. Волович, А. Дацюк, О. Черноротов, А. Вовнянко.

О. Волович у циклі статей «Український ОПК в умовах «гібридної війни» з Росією» розглядає стан вітчизняного авіабудівного комплексу, починаючи з розпаду СРСР. Автор дає реальну оцінку сучасного стану комплексу та наголошує на тому, що Україна входить у дев'ятку країн, які мають замкнутий цикл створення та виробництва авіаційної техніки [2].

А. Дацюк у статті «Збройні сили України: історія розвалу і перспектива відродження» аналізує сучасний стан та кількість техніки, яка стоїть на озброєнні нашої держави та стан оборонно-промислового комплексу зокрема. Причини занепаду автор вбачає у недостатній державній підтримці Збройних сил та ключових підприємств оборонно-промислового комплексу, а також у значній корумпованості бувших посадовців [3].

У статті «Реалії та перспективи авіабудування України» О. Черноротов наголошує, що авіабудівна галузь належить до стратегічно важливого сектору економіки. Україна, твердить автор, належить до небагатьох країн світу, які мають власні замкнуті цикли виробництва літальних апаратів, однак наявний потенціал не реалізується належним чином, що створює системні кризи у ключових підприємствах галузі. Протягом найближчих років, коли ринок знову насититься замовленнями на нові літаки замість фізично застарілих моделей, ситуація з державними підприємствами авіабудівної галузі країни поставить під сумнів виконання навіть наявних контрактів на поставку літаків [4].

А. Вовнянко вказує, що авіабудівна галузь із моменту проголошення незалежності України і до 2005 р. перебувала в досить непоганому

стані, однак, починаючи з 2005 р., стрімко деградує. Причину цього автор вбачає у безталанному керівництві підприємством, яке лише імітувало роботу та не мало ніякого відношення до авіабудування загалом, досвіду, освіти та знань [5].

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз сучасного стану оборонно-промислового комплексу України у розрізі його авіабудівної галузі та державної політики з метою виявлення шляхів покращення стану галузі.

Виклад основного матеріалу. 24 серпня 1991 р. після проголошення незалежності України чинна влада прийняла рішення про переведення під своє управління усіх військових формувань Збройних сил СРСР, які розташовувалися на території нової незалежної держави. Варто зазначити, що на території колишньої УРСР розташовувалося військово-угруповання, що налічувало близько 700 тисяч військово-службовців, а військово-повітряні сили були одними з найчисленніших і потужних в Європі і налічували понад 1 100 літальних апаратів різних класів (табл. 1) [6].

Крім того, в український оборонно-промисловий комплекс увійшли найбільші підприємства з виробництва авіаційної техніки. Однак варто зазначити, що в Україні не було і досі немає виробництв бойової авіації, а це унеможливує

Таблиця 1

Перелік авіаційної техніки, яка увійшла до складу військово-повітряних сил України у 1992 р. (без обліку гелікоптерів)

№ з/п	Тип літального апарата	Кількість, од.	Назва літального апарата
1	Винищувачі	240	МіГ-21
		80	МіГ-23
		220	МіГ-29
		40	СУ-27
2	Фронтові бомбардувальники	210	СУ-24
3	Бомбардувальники дальньої авіації	30	ТУ-16
		66	ТУ-22/ТУ-22М
		30	ТУ-22КД
		23	ТУ-95МС-16
		19	ТУ-160
4	Розвідувальна авіація	30	ТУ-22
		15	МіГ-25
		30	СУ-17
		12	СУ-24
5	Авіаційний полк радіоелектронної боротьби	35	ЯК-28
6	Тренувальна авіація	550	Л-39/Л-29

повну підтримку в бойовій готовності зразків військової техніки, що стоять на озброєнні. Одночасно з цим певна кількість оборонних підприємств протягом першого десятиліття незалежності шляхом розукрупнення і приватизації була втрачена разом зі своїми унікальними технологіями та виробництвами.

Під час формування власних Збройних сил в 1992 р. Україна також мала керуватися договором «Про звичайні збройні сили в Європі», згідно з яким весь парк бойової авіації, який дістався після розпаду СРСР, залишитися в країні просто не міг. Керівники, що опинилися в той час при владі, теж не були зацікавлені в збереженні Збройних сил, і причин тому було кілька. Найголовніша причина полягала в нездатності молодій державі забезпечити достатнє фінансування для підтримки наявних зразків військової техніки в робочому стані [2].

Протягом подальших років більшість авіаційного парку була або реалізована за кордон, або відправлена на бази зберігання й утилізована.

Згідно з даними, наведеними в «Білій книзі – 2012», в українських Збройних силах налічувалося близько 160 бойових і 25 транспортних літаків радянського виробництва, незначна частина яких модернізована. З них близько 50 одиниць були втрачені після анексії Криму і початку антитерористичної операції на сході України. Це як раз ті втрати, які в сучасних реаліях Україна просто не в змозі відновити, і, в першу чергу, це стосується бойових літаків. Крім того, було втрачено кілька авіаремонтних заводів в Євпаторії та Севастополі [7].

Як було зазначено вище, оборонно-промисловий комплекс України володіє замкнутими технологічними циклами створення і виробництва цивільної авіатехніки. Для цих цілей працює цілий ряд підприємств оборонно-промислового комплексу. Нижче представлені деякі з них:

1) ДП «Антонов» – лідер українського літакобудування. За 60 років свого існування підприємство випустило близько 100 різних типів пасажирських, транспортних і спеціалізованих літаків у загальній кількості 22 000 одиниць;

Таблиця 2

Кількість вироблених в Україні літаків у період з 2002 по 2015 рр.

Рік випуску	Тип літака	Кількість, од.	Замовник
2002	АН-140	2	Авіакомпанія «Одеські авіалінії»
	АН-10	1	Авіакомпанія «Аероміст-Харків»
	АН-124	1	Лівія
2003	АН-140	2	Авіакомпанія «Аероміст-Харків»
	АН-140-100	1	Авіакомпанія «Мотор-Січ»
	АН-124	1	ОАЕ
2004	АН-140-100	2	Авіакомпанія «Ілліч-Авіа»
	АН-140-100	1	Азербайджан
2005	АН-74-Т-200А	1	Єгипет
	АН-140-100	2	Азербайджан
	АН-32П	2	Лівія
2006	АН-32Б	1	Екваторіальна Гвінея
2008	АН-32-П	4	ДСНС України
2009	АН-148	1	–
	АН-74	3	–
2010	АН-148	1	–
	АН-32	3	–
2011	АН-32	2	Ірак
	АН-74	1	Туркменістан
	АН-148-100	1	Міжнародні авіалінії України
2012	АН-32	3	–
	АН-148	2	–
	АН-158	1	–
2013	АН-148	1	–
	АН-158	2	–
2014	АН-158	2	–
2015	АН-148	1	–
	АН-158	1	Куба

2) Харківський авіаційний завод за 90 років свого існування виготовив 4 000 одиниць різних літальних апаратів. Із моменту проголошення незалежності України виробництво переорієнтовано на будівництво літаків, розроблених ДП «Антонов»;

3) АТ «Мотор-Січ» і ЗМКБ «Прогрес» здійснюють серійне виробництво і модернізацію турбовентиляторних двигунів ТВ3-117, основним споживачем яких донедавна була Росія;

4) ДП «Луч» розробляє ракети класу «повітря-земля»;

5) ДП «Новатор» здійснює проектування і виробництво бортових радіолокаційних комплексів та іншого авіаційного обладнання;

6) ДП «Харківський машинобудівний завод «ФЕД» випускає паливні авіаційні агрегати.

Варто зазначити, що економічний стан авіабудівних підприємств оборонно-промислового комплексу України істотно залежить від затребуваності вироблених літаків на зовнішньому ринку. Пріоритетними ринками збуту українських літаків завжди були країни СНД, Індія, Ірак, Іран, Лівія, Єгипет. Однак нестабільний економічний стан цих країн, викликаний світовими фінансовими кризами, а також війнами, вкрай негативно відбився на всій українській авіабудівній галузі. Так, ДП «Антонов» у період з 2002 по 2011 рр. зміг випустити лише 33 літаки, а в період з 2012 по 2016 рр. – лише 13. Реалізація у ці ж періоди була значно меншою (табл. 2) [4].

З метою збереження наявних технологій і потужностей у 2015 р. ДП «Антонов» був підпорядкований ДК «Укроборонпром», а вже в 2016 р. була створена «Українська авіаційна корпорація», куди увійшли деякі підприємства авіабудівної галузі оборонно-промислового комплексу України, зокрема і ДП «Антонов». Експерти зазначають, що в найближчій перспективі новостворена корпорація має оптимізувати підприємства, що входять до неї, до ринкового рівня, а також провести переорієнтацію виробництв із російських комплектуючих елементів на вітчизняні та західні аналоги [8]. Йдеться, можливо, про скорочення штату співробітників цих підприємств. Саме вихід українського авіабудування з тіні світових гігантів на міжнародний ринок дасть змогу зберегти й оновити наявні виробничі потужності підприємств оборонно-промислового комплексу, а також суттєво оновити парк цивільної та військово-транспортної авіації у країні.

Таким чином, створюючи «Українську авіаційну корпорацію», «Укроборонпром», у першу чергу, робить спроби зберегти галузь, оскільки протягом останніх 10 років жоден літак не був побудований із прибутком.

Свій внесок у підтримання вітчизняної авіабудівної галузі робить і Міністерство оборони України. Так, за даними «Білої книги – 2015», у період з 2013 по 2015 рр. було модернізовано 30 літаків і вертольотів (Су-25М1, Су-27-1М, Су-27-УБ, Л-39М1, Мі-24ПУ1), у цей же період була відновлена боєздатність 84 літаків і 44 вертольотів (мова йде про авіаційну техніку, яка донедавна перебувала на базах зберігання). Також придбано два вертольоти Мі-2-4 та Мі-8МСБ-8-4 [7].

Висновки і пропозиції. Сучасний стан світової економіки, а також постійно зростаюча конкуренція в авіабудівній галузі змушують світових виробників авіації та авіаційної техніки вже робити кроки із впровадження у виробництво більш досконалих технологій і матеріалів із метою підвищення конкурентоспроможності продукції. Нестабільність надходження замовлень на продукцію авіабудівної галузі оборонно-промислового комплексу України спричиняє системні кризи серед авіабудівних підприємств. Така нестабільність викликана як зовнішніми, так і внутрішніми факторами. До зовнішніх належать вузький ринок збуту продукції галузі, що здебільшого зосереджений на деяких азійських країнах та країнах Близького Сходу, які нині потерпають від війни або економічних криз та не спроможні оновлювати свої авіаційні парки. Вбачаючи це, держава в особі ДК «Укроборонпром» не залишається осторонь, проте лише внутрішніми вливаннями коштів у підприємства галузь не можна довго підтримувати. Заради відродження авіабудівної галузі як невід'ємної складової частини оборонно-промислового комплексу державі треба зробити ряд кроків:

- розширити коло потенційних замовників продукції авіабудування за рахунок імпорту та експорту технологій;
- створити вільні економічні зони для авіабудівних підприємств;
- ліквідувати інститути посередництва в оборонно-промисловому комплексі, що дасть вітчизняним підприємствам більше можливостей для укладання договорів на поставку продукції та послуг, обміну технологіями;

• надавати державні гарантії потенційним інвесторам та замовникам продукції авіабудування.

Вказані вище кроки дадуть змогу знизити та стабілізувати вартість продукції авіабудівної галузі при незмінній якості. Ці прості кроки дадуть змогу підвищити конкурентоспроможність продукції українського авіабудування на світовому ринку.

Список використаної літератури:

1. Басова В.М. Розвиток авіабудівної промисловості як високотехнологічної галузі економіки / В.М. Басова // Науковий альманах. – 2017. – № 1-1(27). – С. 51–53.
2. Офіційний сайт незалежного аналітичного центру геополітичних досліджень «Борисфен Ін-тел» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://bintel.com.ua>.
3. Інформаційне агентство 112.ua [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://112.ua>.
4. Журнал «Генеральний Директор» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://director.com.ua>.
5. Новинний портал «ЦЕНЗОРНЕТ» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://censor.net.ua>.
6. Новинний портал «Аргумент» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://argumentua.com>.
7. Міністерство оборони України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.mil.gov.ua>.
8. Офіційний сайт ДК «Укроборонпром» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ukroboronprom.com.ua>.

Ляшенко В. І. Анализ современного состояния авиационного комплекса Украины

Статья посвящена анализу современного состояния авиационной отрасли Украины. Являясь неотъемлемой частью оборонно-промышленного комплекса, авиационная отрасль промышленности обеспечивает всестороннее развитие передовых технологий. Выявлено, что авиационной отрасли присуща высокая наукоемкость и капиталоемкость производства. Указанные факторы побуждают длительные производственные циклы разработки и строительства самолетов. Установлены основные принципы производства воздушных судов, соблюдение которых обеспечит функционирование полного цикла производства самолетов внутри страны. Приведены основные аспекты формирования Воздушных сил после провозглашения независимости Украины. Оценено влияние внешних и внутренних факторов на экономическое положение авиационных предприятий оборонно-промышленного комплекса Украины. Проанализированы государственная политика по авиационной отрасли и весомые сдвиги в направлении повышения конкурентоспособности отечественных предприятий на мировом рынке. Выяснена значимость авиационной отрасли в поддержании обороноспособности страны.

Ключевые слова: авиационное строение, отрасль, летательный аппарат, грузоперевозки, частные компании, государственное управление.

Liashenko V. I. The analysis of current aviation building complex in the military industrial sector in Ukraine

The article is devoted to the aviation industry current state analysis in Ukraine. Being an integral part of the defense industrial complex, the aircraft industry provides comprehensive development of advanced technologies. It has been revealed that the aviation industry is characterized by high knowledge intensity and capital requirements of production. The factors, which prompt long aircraft development and construction production cycles, have been indicated. The basic aircraft production principles, the observance of which will ensure the full aircraft production cycle functioning within the country have been established. The main aspects of the Air Forces formation after the Ukrainian independence declaration have been presented. The external and internal factors' influence on the economic status of aviation enterprises in the military industrial sector of Ukraine have been estimated. The state policies on the aviation industry and the significant changes in the direction of the domestic enterprises competitiveness increase in the world market have been analyzed. The aircraft industry importance in the country's defense capability maintenance has been clarified.

Key words: aviation engineering, industry, aircraft, cargo transportation, private companies, public administration.

ВПЛИВ ГРОМАДСЬКОСТІ НА ОРГАНІЗАЦІЮ РОБОТИ ОРГАНІВ ВИКОНАВЧОЇ ВЛАДИ

У статті відображаються механізми впливу громадського суспільства на організацію роботи виконавчої влади. Розглядаються наявні моделі комунікацій між органами виконавчої влади та громадськістю. Визначено, що в Україні є потреба у виробленні стратегічної програми комунікативної взаємодії влади й громадськості, яка б передбачала вивчення та аналіз стану громадської думки. Також у статті розглядаються принципи інформаційної діяльності органів державного управління та їх вплив на громадськість.

Ключові слова: вплив, взаємодія, громадськість, органи виконавчої влади, суспільство, модель, комунікація.

Постановка проблеми. Наукова думка дійшла висновку, що державно-управлінська взаємодія є продуктом інтеракції влади і громади, метою якої є взаємна довіра та конструктивна співпраця комуніканта та реципієнта. Розвиток поглядів на функціонування механізмів взаємодії органів виконавчої влади (далі – ОВВ) із громадськістю у системі державного управління здебільшого рухався у напрямі аналізу управлінської взаємодії за лінійною моделлю. Тобто вихідним положенням розуміння механізмів взаємодії ОВВ із громадськістю у державному управлінні розглядалось таке, коли комунікант (держава) впливає на реципієнта (громадськість) за допомогою різноманітних опосередковуючих засобів – ЗМІ, мережі Інтернет, референтних груп тощо. Пізніше особливу увагу дослідники почали приділяти наявності у цьому процесі зворотного зв'язку для того, щоб простежити реакцію реципієнта (громадськості) на повідомлення ОВВ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Т. Громова виділяє низку перешкод у розвитку взаємодії ОВВ із громадськістю на регіональному рівні: стабільна недовіра до владних структур, закритість влади, відсутність у чиновників зацікавленості у налагодженні діалогу з суспільством, а також відсутність необхідного кадрового, правового і фінансового забезпечення такої комунікативної взаємодії [1, с. 52].

Мета статті. Головною метою цієї роботи є аналіз впливу громадськості на організацію роботи виконавчої влади, адже в Україні є потреба у виробленні стратегічної програми комунікативної взаємодії влади й громадськості, яка

передбачала б вивчення та аналіз стану громадської думки.

Виклад основного матеріалу. Поінформованість населення є передумовою формування компетентної громадської думки. Проблема поінформованості значно ширша за проблему гласності. Непоодинокі випадки, коли, незважаючи на відкритість та прозорість роботи органів влади, громадяни мало ознайомлені з результатами їх діяльності. Готовність до взаємодії суб'єктів комунікації (як і спілкування загалом) базується на трьох основних компонентах: мотиваційному, змістовному та операційному. Для забезпечення сприйняття змісту процесу функціонування механізмів взаємодії необхідно, щоб інформація, яка надходить із центрів прийняття державно-управлінських рішень, була спрямована на те, щоб зробити процес комунікації доступним, зрозумілим, прийнятним, емоційно-позитивним. Таким чином, моделювання системи взаємодії є перспективним та актуальним напрямом досліджень у системі державного управління. Проте спрямованість та багатоканальність функціонування механізмів взаємодії ОВВ із громадськістю, які відображають особливості функціонування цих механізмів взаємодії, відображена у роботах дещо поверхово.

Як вже було зазначено вище, у державних та муніципальних органах влади цілі і завдання структурних підрозділів, призначених виконувати PR-функції, в основному спрямовані на одностороннє висвітлення діяльності ОВВ, рішень суб'єктів державного управління, часто без врахування результатів моніторингу громадської

думки. Прес-служби та відділи внутрішньої політики здебільшого виконують завдання з організації та забезпечення постачання інформації структурам громадянського суспільства, їх інформування про основні напрями внутрішньої політики держави. В органах муніципальної влади основною структурою, що формально виконує функції інформування, є прес-служба. Це теж зводить механізми зовнішньої взаємодії ОБВ із громадою лише до інформування, а не до інтерактивної взаємодії.

Принципи інформаційної діяльності органів державного управління є принципами інформування (односторонньої взаємодії) – вихідними положеннями, що стосуються процесу використання інформації. Т. Гаман виділяє такі принципи інформування: принцип науковості інформації, принцип своєчасності інформування, принцип змістовної несуперечності інформування; принцип адаптованості інформування; принцип достатності інформування; принцип формалізації інформування; принцип документованості інформування [2, с. 46]. Інформування здійснюється у межах певного інформаційного приводу, що є рушійною силою механізмів взаємодії цього типу.

Причому можемо стверджувати, що інформування, інтерактивна взаємодія та зворотна взаємодія не є повністю відокремленими одне від одного механізмами взаємодії із зовнішньою громадськістю. Досить часто вони поєднані певним причинно-наслідковим зв'язком. Інформованість населення сприяє формуванню громадянської позиції певних соціальних груп та підвищує їх громадську активність.

Здебільшого в процесі інформування зацікавлений комунікант, адже інформуванням громадськості про певні успіхи та напрями реформ влада переводить державно-управлінську взаємодію на рівень політичної комунікації з урахуванням майбутнього виборчого процесу. Саме тому ініціатива до реалізації процесу взаємодії у разі інформування належить саме компетентному органу виконавчої влади.

Оптимальним проходженням потоку інформації впродовж року з урахуванням усіх релевантних для ЗМІ подій вважається співвідношення публікацій, ініційованих виключно самотужки, до публікацій, ініційованих іншими чинниками, у пропорції 70% до 30%. При цьому інформування може бути доволі комунікативним процесом, хоча і не передбачати собою наявність зворотного зв'язку.

Проте досить часто активним реципієнтом виступає сама громадськість, а не влада, особливо якщо предметом повідомлення є гостра соціально-економічна проблематика. У такому разі має йтися, звертаючись до пропонованого нами категоріального апарату, про зворотну взаємодію, адже реципієнт як суб'єкт розглядає владу як джерело інформації, тобто об'єкт.

Механізми зворотної взаємодії можуть реалізовуватись як інституціональним, так і неформальним шляхом. Інституціональний запит від реципієнта-громадськості може реалізовуватись через механізм розгляду звернень громадян, інформаційних запитів від неурядових організацій, ЗМІ, звернень медіа до прес-служб ОБВ. Якщо адекватної відповіді від комуніканта-влади на запити громадськості не надходить, включається неформальний канал інформації у вигляді чуток, про що вже йшлося.

Таким чином, підсумовуючи, ми можемо виділити три види механізмів взаємодії, характерної для підсистеми взаємодії ОБВ із громадськістю:

- інформування громадськості (одностороння взаємодія);
- інтерактивна взаємодія (двостороння взаємодія);
- зворотна взаємодія.

Іншим критерієм розрізнення видів взаємодії у системі державного управління виступає, як вже було обґрунтовано вище, канал взаємодії, за яким транслюється відповідне державно-управлінське повідомлення.

Л. Усаченко зазначає, що здатність учасників комунікативного процесу налагоджувати стосунки з передачі й обміну інформацією безпосереднім чином пов'язана з наявністю у них сучасних каналів комунікації, вмінь і навичок ефективного спілкування та необхідних для цього ресурсів [3, с. 281]. Д. Терещенко додає, що канал комунікативної взаємодії об'єднує всіх учасників процесу комунікації та носіїв інформації з моменту кодування сигналу, що посилюється, до моменту одержання його адресатом. Канал має максимально відповідати змісту та формі інформації, що передається, та символам, що використовуються для її кодування. Важливою характеристикою каналу є його доступність та відповідність вибраній цільовій аудиторії [4, с. 400].

Звісно, найбільш прогресивним каналом взаємодії виступає електронний канал, завдяки зменшенню кількості комунікативних бар'єрів

та наявності можливостей забезпечити зворотний зв'язок із реципієнтом. Закон України «Про електронні документи і електронний документообіг» визначає, що електронний документ – це документ, інформація в якому зафіксована у вигляді електронних даних, включаючи обов'язкові реквізити документа.

Використання електронних документів як частини інформаційно-телекомунікаційних технологій дає змогу істотно розширити канали взаємодії держави і громадян, підвищити якість цієї взаємодії і сприяти тим самим зміцненню громадянського суспільства, побудованого на взаєморозумінні, врахуванні інтересів кожного. Як вище зазначалося, у підсистемі взаємодії в системі державного управління електронна взаємодія реалізується у межах розвитку «електронного управління».

Одне з визначень електронного уряду – організація державного управління на основі електронних комунікацій – засобів оброблення, передачі й поширення інформації, надання послуг державними органами усіх галузей влади всім категоріям громадян електронними засобами, інформування тими ж засобами населення про роботу державних органів [5, с. 155]. Цей канал функціонування механізмів взаємодії, хоча є найбільш прогресивним, має, на нашу думку, доповнюватись альтернативними каналами реалізації взаємодії – усним та документним. Таким чином, у процесі вдосконалення механізмів функціонування взаємодії ОБВ із громадськістю у системі державного управління треба приділити особливу увагу методам подолання комунікативних бар'єрів в електронній взаємодії, що дасть змогу підвищити рівень інтерактивності у процесі реалізації взаємодії ОБВ із громадськістю, не обмежуючись виключним інформуванням громадян, що, у свою чергу, позитивно вплине на рівень прозорості державного управління та ефективності взаємодії за лінією влада–громада.

Проте, незалежно від обраного каналу функціонування механізмів взаємодії, нездатність учасників взаємодії усвідомити, що відправлене та отримане повідомлення не завжди збігаються, є поширеною причиною ускладнення інформаційного обміну. Тобто певні бар'єри є в кожному каналі функціонування механізмів взаємодії. Виникнення сучасних електронних засобів зберігання і поширення інформації дало змогу подолати деякі суттєві обмеження попередніх форм комунікативної взаємодії (не-

довговічність, повільне поширення, обмеженість доступу).

Проте новий електронний канал функціонування механізмів взаємодії ОБВ із громадськістю не знищує традиційної усної та документної комунікативної взаємодії, а лише доповнює та розширює її, додаючи значну кількість комунікативних бар'єрів. Наприклад, О. Твердохліб зазначає, що сучасне інформаційне середовище України утворюється двома типами інформаційних ресурсів: традиційними та електронними. Традиційними інформаційними ресурсами є переважно паперові документи – оригінали і копії, фонограми та фільмограми. З іншого боку, сучасні інформаційні технології пов'язані зі створенням і споживанням електронних інформаційних ресурсів, застосуванням обчислювальної техніки і систем комунікації [6, с. 278].

Т. Федорів висловлює думку, що, на відміну від письмового службового мовлення, усне мовлення на державній службі є менш регламентованим і має більше можливостей для вияву соціокультурної і комунікативної особистості державного службовця. У цьому контексті необхідним стає цілеспрямоване формування нової генерації професіоналів, здатних адекватно реагувати на суспільні виклики, рівноправно працювати у сфері продукування ідей, використовувати інноваційні технології налагодження взаємин із громадськістю, ефективно транслювати соціальні й культурні цінності, мати не тільки навички ведення переговорів та ділового спілкування, а й обміну базовими суспільними цінностями та комунікації з масовим адресатом [7, с. 226].

Усний канал взаємодії є поширеним у системі державного управління, як на субординаційному, так і на координаційному рівні у вигляді управлінського та міжособистісного (координаційного) спілкування. Тому типові комунікативні бар'єри цього виду механізмів взаємодії є характерними і для державного управління. Комунікативні бар'єри здебільшого визначають як деформацію комунікативного процесу, викликану різними причинами, яка може приводити до неадекватних дій адресата (реципієнта) [8, с. 27]. Від інформації, що транслюється під час функціонування механізмів взаємодії в управлінському процесі, істотно залежить його ефективність. Тому подолання комунікативних бар'єрів передусім у функціонуванні механізмів усної взаємодії, ми вважаємо пріоритетним для суб'єктів управлінської діяльності.

Отже, міжмовний комунікативний бар'єр, характерний для усного виду взаємодії, в системі державного управління в Україні спостерігається досить чітко. Йдеться про невідповідність мовних (кодових) систем україномовних та російськомовних державних службовців та громадськості. Реципієнту (представники громадськості) доводиться докладати окремих зусиль для декодування комунікативного повідомлення, що транслюється або ретранслюється іншою мовою.

Соціальний бар'єр функціонування механізмів усної взаємодії теж не є винятком для системи державного управління. Державні службовці є окремою соціальною групою, яка перебуває у постійному процесі взаємодії з іншими соціальними (демографічними, статусними тощо) групами, надаючи їм певні адміністративні послуги. Державні службовці та представники інших соціальних груп можуть почергово виступати в обох ролях – комуніканта та реципієнта. Це, в свою чергу, формує комунікативну реакцію представників соціальних груп у вигляді звинувачень державних службовців у бюрократії та нерозумінні «потреб людей».

У науковій думці це комунікативне явище також відоме під назвою «соціального відчуження». Соціальне відчуження як процес являє собою поєднання двох взаємопов'язаних явищ: процесу руйнування механізмів відкритої (вільної) комунікації, з одного боку, та зростання влади техніки над людською особистістю, з іншого. Отже, з метою подолання соціального відчуження як прояву соціального бар'єру функціонування механізмів усної взаємодії необхідно уникати статусно зумовленої емоційної несумісності, що гальмує успішність психологічного сприйняття комунікантом та реципієнтом один одного.

Висновки і пропозиції. Таким чином, ми вважаємо подолання комунікативних бар'єрів у системі державного управління можливим лише за умови удосконалення мовної та психологічної компетентності державних службовців та збільшення транспарентності державно-управлінської діяльності шляхом модернізації інформаційно-комунікативного забезпечення державного управління. На нашу думку, це дасть змогу не лише подола-

ти технічні бар'єри функціонування механізмів електронної взаємодії, але й забезпечити високий рівень відкритості влади.

Список використаної літератури:

1. Громова Т.Н. Государственная коммуникация: теоретическая модель и региональная практика / Т.Н. Громова // Вестник Российской коммуникативной ассоциации. – 2002. – Вып. 1. – С. 43–52.
2. Гаман Т.В. Принципи інформаційної діяльності органів державного управління в регіонах України / Т.В. Гаман // Вісник державної служби України. – 2004. – № 4. – С. 45–48.
3. Усаченко Л.М. Комунікативна взаємодія влади й громадськості в умовах демократизації державного управління / Л.М. Усаченко // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конференції за міжнар. участю. – Ч. 2. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 428 с.
4. Терещенко Д.А. Маркетингові підходи до моделювання комунікацій системи надання управлінських послуг / Д.А. Терещенко // Ефективність державного управління : зб. наук. праць ЛРІДУ НАДУ. – 2007. – Вип. 12. – С. 400–406.
5. Чикаренко О.О. Електронний уряд як інструмент забезпечення ефективності комунікацій на державній службі / О.О. Чикаренко, І.А. Чикаренко // Теорія та практика державної служби : матеріали наук.-практ. конф., 18–19 вересня 2009 р. – Д. : АМСУ, ДРІДУ НАДУ, 2009. – С. 154–157.
6. Твердохліб О.С. Концептуальні основи інформаційних ресурсів у державному управлінні / О.С. Твердохліб // Демократичні стандарти врядування й публічного адміністрування : матеріали наук.-практ. конференції за міжнар. участю. – Ч. 2. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – С. 277–279.
7. Федорів Т.В. Формування соціокультурної компетентності державних службовців: регіональний аспект / Т.В. Федорів // Сучасна регіональна політика: формування, реалізація та розвиток публічної служби : матеріали підсумкової наук.-практ. конф. за міжнар. участю, 23 вересня 2010 р. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2010. – С. 226–227.
8. Хаджирадева С.К. Комунікації, ділове спілкування та управління конфліктами в колективі / С.К. Хаджирадева, С.А. Яроміч. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2004. – 99 с.

Малаш С. Н. Влияние общественности на организацию работы органов исполнительной власти

В статье отображаются механизмы влияния гражданского общества на организацию работы исполнительной власти. Рассматриваются имеющиеся модели коммуникаций между органами исполнительной власти и общественностью. Определено, что в Украине существует потребность в выработке стратегической программы коммуникативного взаимодействия власти и общественности, которая предусматривала бы изучение и анализ общественного мнения. Также в данной статье рассматриваются принципы информационной деятельности органов государственного управления и их влияние на общественность.

Ключевые слова: влияние, взаимодействие, общественность, органы исполнительной власти, общество, модель, коммуникация.

Malash S. M. The impact of the public on the organization of the work of the authorities bodies

The article shows the mechanisms of the influence of civil society on the organization of the work of the executive power. The current models of communication between the executive authorities and the public are considered. It is determined that in Ukraine there is a need to develop a strategic program for communicative interaction between the authorities and the public, which would include the study and analysis of public opinion. Also in this article, the principles of information activity of government bodies and their impact on the public are considered.

Key words: influence, cooperation, community, enforcement authorities, society, model, communication.

Ю. М. Руденко

аспірант кафедри публічної політики та політичної аналітики
Національної академії державного управління при Президентіві України

СУТНІСТЬ ПОДАТКОВОЇ ПОЛІТИКИ ДЕРЖАВИ ТА ВПЛИВ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА НА ЇЇ ВИРОБЛЕННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЮ

У статті на основі всебічного аналізу наукових джерел охарактеризовано сутність податкової політики держави та необхідність участі інституцій громадянського суспільства в її виробленні та реалізації. Основною метою дослідження є комплексне теоретико-методологічне осмислення державної податкової політики та її суспільної функції, яка зумовлює необхідність участі інституцій громадянського суспільства у її виробленні та реалізації. Запропоновані у статті варіації характеристик податкової політики відображають як теоретичну, так і практичну складові частини діяльності держави у сфері податкових відносин, але у вузькому значенні, трактуючи її переважно як економічну категорію.

Ключові слова: податкова політика, громадянське суспільство, суспільна функція, участь громадянського суспільства, інститут громадянського суспільства.

Постановка проблеми. Нині удосконалення податкової політики держави потребує реформування ідеології, пріоритетів діяльності та механізмів реалізації цілей податкової політики. Основна ціль податкової політики полягає у гармонізації інтересів платників податків і держави, населення і суб'єктів господарювання, що має відбуватися шляхом розроблення й імплементації дієвих механізмів впливу громадськості на формування та реалізацію публічно-управлінських рішень у сфері податкових відносин.

Державна податкова політика потребує трансформації в публічну, теоретичні засади публічної політики, сутність якої розкривається у публічному узгодженні інтересів зацікавлених сторін із метою досягнення суспільно значимих цілей і завдань, мають лягти в основу державної податкової політики в Україні, котра в демократичних країнах формується і реалізовується за участю широкого спектру груп платників податків.

Аналіз останніх публікацій і досліджень. Аналізу теоретико-методологічних засад державного управління, процесам формування та реалізації державної політики у різних сферах суспільного життя присвячені праці М. Білинської, В. Бодрова, Р. Войтович, В. Голубь, Н. Гончарук, В. Козакова, В. Куйбіди, О. Пухкала, В. Ребкала, А. Семенченка, С. Серьогіна, Г. Ситника, С. Телешуна, В. Удовиченка тощо. Окремі аспекти податкової політики розглядалися у дослідженнях відомих зарубіжних економістів та

соціологів, зокрема йдеться про дослідження Ф. Блока, М. Вебера, Е. Дюркгейма, Дж.К. Гелбрейта, М. Леруа, Т. Лукмана, Дж. О'Коннора, А. Сміта, Т. Парсонса, Й. Шумпетера, Ф. Фукуяма, Д. Якобса тощо. Питанням теорії та практики реформування сфери оподаткування в Україні присвячені праці відомих українських вчених, зокрема М. Білик, В. Бодрова, В. Борейка, О. Бородіна, Т. Воїнова, В. Вишневецького, П. Геги, А. Даниленка, Л. Діканя, І. Золотка, Ю. Козака, Н. Кучерявенка, А. Ластовецького, І. Луніна, В. Міщенко, І. Розпутенка, Т. Савченка, А. Соколовської, В. Суторміна, В. Федосова, В. Федорова, С. Юрія.

Разом із тим, незважаючи на вагомий науково-практичний здобуток у цій сфері, цілий комплекс питань, передусім пов'язаних із необхідністю вирішення численних протиріч у податковій системі України та впливом інститутів громадянського суспільства на формування державної податкової політики, залишається малодослідженим.

Мета статті. Головною метою роботи є комплексне теоретико-методологічне осмислення державної податкової політики та її суспільної функції, яка зумовлює необхідність участі інституцій громадянського суспільства в її виробленні та реалізації.

Виклад основного матеріалу. Нині немає єдиного визначення поняття податкової політики держави. Так, у західній науковій літературі

для позначення політики держави у сфері оподаткування використовують термін «фіскальна політика», який тлумачать як рішення, що приймаються державними структурами щодо своїх доходів і витрат. Коли ж йдеться про джерела державного впливу на процес кругообігу доходів у державі, величину номінального національного доходу, а також на ступінь впливу номінальних змін доходу на рівень цін, зазначають, що таких джерел урядового впливу лише два: фіскальна та грошово-кредитна політика. При цьому під фіскальною політикою автори розуміють політику уряду у сфері оподаткування і державних витрат. Тобто політика у сфері оподаткування асоціюється з більш широкою за змістом бюджетно-податковою політикою, що спрямована на підтримку високого рівня зайнятості, перерозподілу національного доходу, нагромадження бюджетних ресурсів із метою фінансування соціальної сфери, стимулювання економічного зростання шляхом реалізації різних підходів до формування державного бюджету, регулювання державних видатків, змін у системі оподаткування тощо.

Натомість вітчизняні вчені надають поняттю «податкова політика» менш вузького значення. Сама назва – державна податкова політика – вказує на сферу докладання зусиль держави у процесі здійснення своєї управлінської діяльності. Державна політика характеризується або як наміри уряду (у широкому розумінні державної влади) вжити певних заходів загального характеру для вирішення важливих державних завдань [1, с. 14], або як сфера діяльності держави, що пов'язана з відносинами між соціальними групами, суть якої полягає у визначенні форм, завдань, які входять до компетенції держави [2, с. 23]. Йдеться про реалізацію державної влади щодо конкретних питань.

Отже, податкова політика – це реалізація державної влади через механізм оподаткування – як інструмент державного управління. В. Пансков та В. Князев вважають, що податкова політика, як і будь-яка інша політика держави, характеризується діями держави з розроблення науково обґрунтованої концепції розвитку податкової системи, виявлення важливих напрямів податкового механізму, а також впровадження теоретичних засад податкової системи на практиці та контролю за її ефективністю [3, с. 47].

О. Василик тлумачить податкову політику як державну політику оподаткування юридичних

та фізичних осіб, основною метою якої є формування державного бюджету за одночасного стимулювання ділової активності підприємців. Реалізація здійснюється через систему податків, податкових ставок і податкових пільг [4, с. 45].

Схоже визначення знаходимо і у «Фінансовому словнику» А.П. Загороднього, Г. Вознюка і Т. Смовженко, де державна податкова політика – це «державна політика оподаткування юридичних, фізичних осіб. Її метою є формування державного бюджету та одночасне стимулювання ділової активності підприємств» [5, с. 59]. В «Економічній енциклопедії» податкова політика держави розглядається як «форма економічної політики, в якій відображається комплекс цілей і заходів держави, спрямованих на ефективне функціонування податкової системи відповідно до соціально-економічної мети суспільства» [6, с. 769].

Багато вітчизняних та зарубіжних учених розглядають податкову політику як комплекс заходів держави у сфері встановлення і стягнення податків, тобто діяльність, яка визначає характер, структуру та роль податкової системи в державному управлінні соціально-економічним розвитком. Так, Г. Ісаншина тлумачить податкову політику як «систему дій, які проводяться державою в галузі податків та оподаткування. Податкова політика знаходить своє відображення у видах податків, розмірах податкових ставок, визначенні платників і об'єктів оподаткування, у податкових пільгах» [7, с. 6]. А. Соколовська вважає: «Сучасна податкова політика полягає у встановленні та зміні елементів податкової системи (різновидів податків, ставок, структури податкової системи, суб'єктів, об'єктів оподаткування, податкової бази, пільг тощо) для забезпечення надходжень до бюджету, достатніх для виконання державою покладених на неї функцій та стимулювання економічного зростання» [8, с. 65].

Варто зауважити, що у вищезгаданих визначеннях податкова політика ототожнюється з механізмами її реалізації, тобто з податковою системою. Це не є некоректним, оскільки поняття політики має значно ширше значення.

Всебічний аналіз наукових джерел дає підстави дійти висновку, що податкова політика у науковій літературі розуміється переважно як:

- діяльність держави у сфері оподаткування;
- система відносин, що складаються між державою і платниками податків у процесі реалізації нею функції стягування податків;

– сукупність правових, економічних і організаційних заходів у сфері регулювання податкових відносин;

– державна політика оподаткування юридичних та фізичних осіб, що спрямована на забезпечення податкових надходжень до бюджету, а також стимулювання економічного зростання (регулювання структурних змін у попиту та пропозиції та інші механізми);

– складова частина економічної або фінансової політики держави на середньострокову і довгострокову перспективи.

Запропоновані варіації характеристик податкової політики відображають як теоретичну, так і практичну складові частини діяльності держави у сфері податкових відносин, але у вузькому значенні, трактуючи її переважно як економічну категорію. Це добре ілюструють деякі відомі класифікації податкової політики, що розкривають практичну спрямованість діяльності держави у сфері оподаткування.

Багато науковців поділяють податкову політику на кілька типів залежно від пріоритетів загальної цільової спрямованості заходів у сфері управління податковим процесом.

Так, фіскальний тип податкової політики характеризується тим, що її нарізним каменем є пріоритет максимально можливого збільшення доходів без урахування стратегічних інтересів економіки країни, регіонів і платників податків. Така політика характеризується великою кількістю податків і зборів, високими податковими ставками і надмірним податковим тягарем, мінімумом податкових пільг, «ножицями» тягаря нарахованих і сплачених податків тощо.

Регулюючий тип податкової політики ставить акцент на посиленні регулюючої ролі податків (навіть за умов збитковості реалізації їх фіскального потенціалу). Такій політиці властиві надмірне захоплення податковими пільгами, пільговими економічними зонами і податковими режимами, слабкість податкового контролю, встановлення ставок податків на рівні, що не забезпечує мінімальних потреб держави у фінансових ресурсах тощо.

Контрольно-регулятивний тип податкової політики, який у чистому вигляді зустрічається вкрай рідко, характеризується тим, що держава, не змінюючи практично елементи податкового процесу, намагається відшкодувати фіскальні й економічні втрати репресивними контрольними заходами, штрафами, іншими санкціями. За такої політики метою податкового контролю є мак-

симально можливий збір штрафів із платників податків, що дедалі частіше приймають характер стабільного та істотного джерела державних доходів.

Комбінований тип податкової політики орієнтований на створення умов для стабільного і рівномірного забезпечення бюджетної системи податковими доходами. Їх збільшення досягається шляхом зростання легальних обсягів виробництва, споживання та доходів, активізації інвестиційної діяльності та ефективного функціонування системи податкового контролю за умов оптимізації ставок основних податків і податкового тягаря, раціоналізації складу та структури податкової системи, податкових пільг і податкових санкцій, підвищення рівня добровільної сплати податків і зниження заборгованості за розрахунками з бюджетом [9, с. 81–83].

У науковій літературі існують й інші типологізації податкової політики: за податковим навантаженням, масштабністю і тривалістю цілей такої політики, територіальною ознакою, спеціалізацією тощо.

Сучасна податкова політика в широкому розумінні перебуває в залежності від економічних, політичних і соціокультурних чинників розвитку суспільства, виступає засобом розподілу та перерозподілу національного валового доходу та наповнення бюджету, здатна забезпечувати економічне зростання та безпосередньо впливати на формування соціальної політики держави. Саме на цих соціально-економічних та інших неекономічних аспектах податкової політики акцентує багато сучасних дослідників.

На думку В. Онищенко, податкова політика являє собою систему державних заходів в області регулювання оподаткування. Проте автор звертає увагу на зумовленість змісту та мети податкової політики соціально-економічними та політичними чинниками розвитку суспільства – «соціально-економічним ладом суспільства, стратегічними цілями, які визначають розвиток національної економіки, соціальними групами, що стоять при владі та міжнародними зобов'язаннями в сфері державних фінансів. Тобто можна говорити про те, що, з одного боку, податкова політика визначається загальним підходом до питань державного регулювання економіки, а з іншого – саме впливає на концепцію регулювання» [10, с. 7].

Варто зазначити, що вітчизняний досвід засвідчує, що багато десятиліть розвитку українського суспільства в рамках радянської систе-

ми соціально-економічних відносин у комплексі зі складними пострадянськими трансформаційними змінами в усіх сферах суспільного буття суттєвим чином вплинули на підходи з побудови податкової системи, що зорієнтована головним чином на виконання лише фіскальної функції. Ці та інші негативні чинники, властиві пострадянському періоду розвитку України, як виявилось, не мотивують більшість громадян бути сумлінними платниками податків, формують тотальну недовіру платників податків до інститутів держави та її податкової політики, не стимулюють покращення інвестиційного клімату, стримують розвиток громадянського суспільства.

Разом із тим досвід розвинутих демократичних країн стверджує, що громадяни мають право і навіть повинні брати участь у формуванні та реалізації податкової політики держави з метою захисту своїх інтересів як платників податків. Тому вироблення податкової політики в сучасній демократичній і правовій державі стає предметом взаємодії платників податків та інституцій держави.

Так, у тлумаченні податкової політики Я. Литвиненка центральне місце посідає взаємодія влади та платників податків, це «система відносин, що складаються між платником податків і державою, а також стратегією їх дій у різних умовах господарювання та економічних системах» [11, с. 4].

Розуміння податкової політики розширюється до суспільної категорії. Такий підхід, на нашу думку, є доволі слушним, оскільки будь-який податок, окрім фіскальної та регулюючої функції, має певні соціальні наслідки. Суспільна ціна податків вимірюється втратою частини особистого добробуту конкретними платниками з переміщенням цієї частини через бюджет до усього населення держави [12, с. 23]. Тобто не варто забувати про суспільний характер податкової політики, що ґрунтується на соціальній функції держави, яка забезпечує перерозподіл суспільного добробуту, де оплата населенням державних благ є єдиним можливим використанням податкових надходжень. Завдяки цьому між державою-виробником суспільних благ і суспільством досягається еквівалентна мінова угода «блага–податки» [13, с. 41].

На жаль, спостерігається велика різниця між оптимальною побудовою податкових систем із точки зору держави і з позиції громадян, а також суб'єктів економічної діяльності. При цьо-

му і різниця, і спільність інтересів впливають із посередницької ролі бюджету між загальнонаціональним добробутом та особистим достатком. Із боку держави оптимізація зводиться до рівності податкової стимуляції ефективності виробництва, включаючи заохочення підприємницького ризику, та максимізації функції суспільного добробуту за умови скорочення соціальної нерівності [14, с. 51]. І від того, яким чином держава виконує цю функцію, залежить гармонізація податкових інтересів держави та громадян-платників податків. Саме останнє виступає предметом взаємодії влади та інститутів громадянського суспільства у сфері оподаткування.

Таким чином, суспільна складова частина податкової політики актуалізує проблему взаємодії держави та громадян в особі інститутів громадянського суспільства, що відстоюють їх приватні та суспільні інтереси, у сфері оподаткування, оскільки податкова політика держави зачіпає інтереси усіх без винятку громадян. При цьому зачіпає не тільки в питанні об'ємів податкових виплат на користь бюджету, але й відповідності податкового тиску суспільним благам, що має надавати держава на вилучені у населення кошти. Останнє, за наявності розвинутого громадянського суспільства, продукує активний діалог інститутів громадського суспільства та державної влади з приводу вироблення, корегування та впровадження державної податкової політики. Оскільки громадськість цікавлять переважно практичні складники податкової політики держави, основним предметом суспільного інтересу виступають її механізми, тобто безпосередні засоби стягування та перерозподілу суспільного доходу.

Механізми податкової політики дослідники [15] групують таким чином: зниження або підвищення податкового навантаження на платників; заміна одних способів і форм оподаткування іншими, введення нових або скасування наявних податків; зменшення або збільшення сфери впливу тих чи інших податків, або системи оподаткування загалом; запровадження або скасування податкових преференцій; маніпулювання прогресивними та пропорційними прийомами оподаткування і введення диференційної системи податкових ставок. До інструментів податкової політики, тобто важелів, за допомогою яких функціонують механізми оподаткування і досягаються певні цілі податкової стратегії і тактики, як правило, належать: податкові ставки, податкові преференції і пільги, податкові

стимули і санкції, формування податкової бази, встановлення об'єктів і суб'єктів оподаткування [16, с. 37].

Отже, специфіка механізмів податкової політики, що включає фіскальні, регулюючі стимулюючі та перерозподільні важелі, завжди зумовлюватиме високий інтерес суспільства до якості реалізації цієї політики державною владою. І, наскільки реалізація цього інтересу набуватиме практичних форм впливу на владу з боку громадських організацій та інших об'єднань громадян, настільки зростатиме роль громадянського суспільства в житті країни.

Тому податкову політику можна визначити як систему правових, економічних і організаційно-контрольних заходів органів публічної влади щодо встановлення і стягнення податків і податкових платежів із метою формування фінансової бази держави для подальшого виконання покладених на неї завдань і функцій, стимулювання соціально-економічного розвитку, забезпечення національної безпеки, надання суспільних послуг населенню, які виробляються та корегуються на основі взаємодії державної влади й інститутів громадянського суспільства та реалізуються за допомогою податкової системи країни.

Проведене дослідження дає підстави стверджувати, що якість вироблення та реалізації державою податкової політики значною мірою залежить від впливу на державну владу громадянського суспільства. Саме вплив його інститутів, що відстоюють права й інтереси громадськості з різних питань суспільного буття, виступає одним із чинників, що забезпечує суспільну функцію податкової політики.

Висновки і пропозиції. Узагальнивши різні підходи до визначення поняття податкової політики, варто зупинитися на її тлумаченні як явища, яке має потужну суспільну функцію, системи правових, економічних і організаційно-контрольних заходів органів публічної влади щодо встановлення і стягнення податків і податкових платежів із метою формування фінансової бази держави для подальшого виконання покладених на неї завдань і функцій, стимулювання соціально-економічного розвитку, забезпечення національної безпеки, надання суспільних послуг населенню, які виробляються та корегуються на основі взаємодії державної влади та інститутів громадянського суспільства. Саме така сутнісна характеристика податкової політики визначає її місце і роль у державному управлінні суспільним розвитком.

Список використаної літератури:

1. Бабкіна О.В. Політологія : посібник для студ. вузів / О.В. Бабкіна, В.П. Горбатенко. – К. : Академія, 1998. – 368 с.
2. Карасев М.Н. Налоговая политика и правовое регулирование налогообложения в России / М.Н. Карасев. – М.: ООО «Вершина», 2004. – 224 с.
3. Пансков В.Г. Налоги и налогообложение: Учеб. для вузов / В.Г. Пансков, В.Г. Князев. – М.: МЦФЭР, 2003. – 336 с.
4. Василик О.Д. Податкова система України: [Навчальний посібник] / О.Д. Василик. – К.: ВАТ «Поліграфкнига», 2004. – 478 с.
5. Загородній А.Г. Фінансовий словник / А.Г. Загородній, Г.Л. Вознюк, Т.С. Смовженко. – К. : Знання, 2000. – 587 с.
6. Економічна енциклопедія: У 3 т. / Б.Д. Гаврилишин (гол. ред.). – Т. 2. – К. : Видавничий центр «Академія», 2001. – 848 с.
7. Ісаншина Г.Ю. Податковий менеджмент: [Навч. посібник] / Г.Ю. Ісаншина. – Крама: ЦУЛ, 2003. – 260 с.
8. Соколовська А.М. Податкова система України: теорія та практика становлення / А.М. Соколовська. – К. : НДФІ, 2001. – 372 с.
9. Бечко П.К. Податковий менеджмент: [навч. посіб.] / П.К. Бечко, Н.В. Лиса. – К.: Центр учбової літератури, 2009. – 288 с.
10. Онищенко В.А. Податковий контроль: (основи, організація) / В.А. Онищенко. – К.: Ред. журн. «Вісник податкової служби України», 2002. – 422 с.
11. Литвиненко Я.В. Податкова політика : [Навч. посіб.] / Я.В. Литвиненко. – К. : МАУП, 2003. – 224 с.
12. Крисоватий А.І. Податкова політика України: концептуальні засади теорії та практики : дис. ... д-ра екон. наук : 08.04.01 / А.І. Крисоватий / Терноп. держ. екон. ун-т. – Т., 2006. – 437 с.
13. Юрій С.І. Бюджетна система України : [Навч. посіб.] / С.І. Юрій, Й.М. Бескид. – К. : НІОС, 2000. – 396 с.
14. Суторміна В.М. Держава-податки-бізнес: (Із світового досвіду фіскального регулювання ринкової економіки): [Монографія] / В.М. Суторміна, В.М. Федосов, В.Л. Андрущенко. – К.: Либідь, 1992. – 328 с.
15. Крисоватий А.І. Гармонізація оподаткування у парадигмі загальнодержавних інтересів / А.І. Крисоватий, Т.В. Кошук // Фінанси України. – 2004. – № 2. – С. 109–117.
16. Крисоватий А.І. Податкова політика України: концептуальні засади теорії та практики : дис. ... д-ра екон. наук : 08.04.01 / А.І. Крисоватий ; Терноп. держ. екон. ун-т. – Т., 2006. – 437 с.

Руденко Ю. Н. Сущность налоговой политики государства и влияние гражданского общества на ее выработку и реализацию

В статье на основании всестороннего анализа научных источников охарактеризованы сущность налоговой политики государства и необходимость участия институтов гражданского общества в ее выработке и реализации. Основной целью исследования является комплексное теоретико-методологическое осмысление государственной налоговой политики и ее общественной функции, что вызывает необходимость участия институтов гражданского общества в ее выработке и реализации. Предложенные в статье вариации характеристик налоговой политики отражают как теоретическую, так и практическую составляющие деятельности государства в сфере налоговых отношений, но в узком смысле, трактуя ее преимущественно как экономическую категорию.

Ключевые слова: *налоговая политика, гражданское общество, общественная функция, участие гражданского общества, институт гражданского общества.*

Rudenko Yu. M. The satisfaction of the taxation policy of the state and the influence of civil society for its manufacture and realization

The article, based on a comprehensive analysis of scientific sources, describes the essence of the tax policy of the state and the need for the participation of civil society institutions in its elaboration and implementation. The main objective of the study is a comprehensive theoretical and methodological understanding of the state tax policy and its social function, which necessitates the participation of civil society institutions in its development and implementation. The proposed variations in the characteristics of tax policy in the article reflect both theoretical and practical components of the state's activity in the field of tax relations, but in the narrow sense, interpreting it mainly as an economic category.

Key words: *tax policy, civil society, public function, participation of civil society, institute of civil society.*

Т. М. Серета

аспірант кафедри менеджменту
Київського національного торговельно-економічного університету

УДОСКОНАЛЕННЯ МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ КОНСТИТУЦІЙНО-ПРАВОВОЇ РЕФОРМИ В КОНТЕКСТІ ЄВРОІНТЕГРАЦІЇ

У статті проаналізовано правову регламентацію здійснення конституційно-правової реформи в Україні. Висвітлено пріоритетні завдання внутрішньополітичного розвитку держави та запропоновано конкретні пропозиції, що допоможуть вивести Україну на міжнародну арену як повноправного члена світового співтовариства.

Ключові слова: конституційна реформа, внесення змін до Конституції України, Конституційна Комісія, політична асоціація, економічна інтеграція.

Постановка проблеми. Відносини України з Європейським Союзом від початкових політичних декларацій та надання технічної і фінансової допомоги Європейським Союзом перетворилися на співробітництво, яке охопило широке коло питань у різних сферах діяльності із залученням значної кількості урядових та ділових партнерів, представників громадськості тощо. Саме тому Верховна Рада України з ініціативи Президента України прийняла Закон України «Про Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 21 листопада 2002 р. № 228-IV, яким схвалила «Концепцію Загальнодержавної програми адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу». Ця Концепція була основою для прийняття Закону України «Про загальнодержавну програму адаптації законодавства України до законодавства Європейського Союзу» від 18 березня 2004 р. № 1629-IV, який став основоположним документом у процесі європейської інтеграції України і визначає механізм досягнення Україною Копенгагенських і Мадридських критеріїв під час вступу до Європейського Союзу. У Законі закріплюються положення, за якими державна політика України, що стосується інтеграції законодавства, формується як складова частина правової реформи в Україні та спрямовується на забезпечення спільних підходів нормопроекування, обов'язкового врахування вимог законодавства Європейського Союзу у процесі нормотворчості, підготовки кваліфікованих фахівців, створення належних умов для

інституційного, науково-освітнього, технічного, фінансового забезпечення процесу інтеграції законодавства України.

Аналіз останніх досліджень і публікацій.

На вітчизняній науковій ниві проблема правових перетворень на шляху здобуття Україною членства в Європейському Союзі, а також міжнародно-правових аспектів конституційного законодавства відображена в наукових роботах таких правників, як О.К. Вишняков, Ю.О. Волошин, В.Н. Денисов, А.М. Колодій, Б.В. Калиновський, Н.В. Камінська, В.М. Кампо, О.В. Кресін, Л.А. Луць, Р.А. Науменко, В.Я. Тацій, Ю.М. Тодика, В.М. Шаповал, С.В. Шевчук, Я.В. Чернопіщук, І.В. Яковюк, які долучилися до розроблення проблем впливу європейської інтеграції на державно-правовий розвиток України.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження удосконалення механізму реалізації конституційно-правової реформи в контексті євроінтеграції, проведення її сучасного стану, вироблення пропозицій.

Виклад основного матеріалу. Інституційні критерії членства в Європейському Союзі вимагають від країн-членів створення управлінських установ та судових органів, забезпечення відповідальними та професійними кадрами. Саме функціонування вказаних інституцій має пришвидшити адаптацію національного законодавства до норм Європейського Союзу, але, в свою чергу, гарантуватиме належну реалізацію вітчизняного законодавства, яке надасть змогу новим претендентам у члени Європейського Союзу користуватися перевагами членства у співтоваристві.

Крім того, «Порядок денний асоціації Україна–Європейський Союз для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію» від 23 листопада 2009 р. визначає спільні дії сторін щодо політичного діалогу у сферах зовнішньої політики, юстиції та безпеки, економічного та секторального співробітництва на принципах спільної з Європейським Союзом участі, відповідальності та оцінки [1].

Основним документом, у рамках якого здійснюється співробітництво України з Європейським Союзом у сфері юстиції, свободи та безпеки, є План дій «Україна–Європейський Союз» у сфері юстиції, свободи та безпеки, затверджений 18 червня 2007 р. на засіданні Ради з питань співробітництва між Україною та Європейським Союзом. Цей План дій враховує досвід і результати реалізації Плану дій Ради Європи для України 2008–2011 рр. ((DSP(2008)15), затвердженого на 1032-му Засіданні заступників міністрів 9–10 липня 2008 р., і спрямований на надання Україні підтримки у виконанні решти її статутних та індивідуальних зобов'язань як держави–члена Ради Європи, передбачаючи пакет пріоритетних заходів, покликаних допомогти в узгодженні українського законодавства, інститутів та практики з європейськими стандартами щодо прав людини, верховенства права і демократії.

План дій для України на 2015–2017 рр. є спільною ініціативою Ради Європи та української влади. Його мета – підтримати Україну у виконанні її статутних і специфічних зобов'язань як держави–члена Ради Європи та сприяти вирішенню фундаментальних питань у сфері прав людини та верховенства права в Україні. Ця ініціатива поновлює зобов'язання Ради Європи допомагати Україні у проведенні необхідних реформ у сферах, що належать до компетенції Ради Європи – прав людини, верховенства права та демократії [3].

Так сталося, що першим напрямом конституційно-правової реформи, який знайшов реалізацію, стало удосконалення конституційних засад правосуддя, або судово-правова реформа. Беззаперечно, що судово-правова реформа повинна мати правове врегулювання та наукове підґрунтя, які б сприяли подальшому забезпеченню прав особи на справедливий, незалежний і неупереджений суд. А тому хотілося б наголосити, що Указом Президента України схвалено Стратегію реформування судустрою, судочинства та суміжних правових

інститутів на 2015–2020 рр., яка підготовлена Радою з питань судової реформи за участю експертів проекту Європейського Союзу «Підтримка реформ у сфері юстиції».

Стратегія передбачає два етапи реформи:

- невідкладне оновлення законодавства, спрямоване на відновлення довіри до судової влади та суміжних правових інститутів в Україні;
- системні зміни в законодавстві, зокрема прийняття змін до Конституції України, та комплексна побудова інституційних спроможностей відповідних правових інститутів. Конкретні завдання міністерств та інших органів влади щодо впровадження Стратегії передбачені у відповідному Плані дій, який схвалено Радою з питань судової реформи [5, с. 61].

Є загальновідомим, що Верховна Рада України ухвалила Закон України «Про внесення змін до Конституції України (щодо правосуддя)» 2 червня 2016 р. № 1401-VIII, а 24 червня 2016 р. його підписав Президент України, відповідно, 30 вересня 2016 р. він набув чинності і надав старт судовій реформі.

Якщо аналізувати цей Закон України, то варто визнати, що гарантією захисту прав та свобод людини і громадянина в Україні, кроком щодо впровадження принципів правової держави є запровадження інституту конституційної скарги. Дієвий захист прав людини є ознакою «сильного» громадянського суспільства, це набуває особливого значення і, з точки зору реалізації цілей сучасної демократії, саме це дасть змогу захистити основоположні права будь-якої особи від посягань інших осіб, органів державної влади в межах закону, через систему національних інституцій. Конституційна скарга може розглядатися як інститут демократичних взаємовідносин держави з особою, що дасть змогу вступати у правовий спір, забезпечує інтеграцію громадян у процес публічно-владного управління.

Ще одним напрямом конституційно-правової реформи є децентралізація влади та реформування місцевого самоврядування. В умовах анексії Криму, збройних сутичок на сході України, відсутності територіальної цілісності країни, проведення цього напряму реформи, на нашу думку, сприятиме поглибленню демократичного розвитку держави, зокрема, під час децентралізації більші права отримують територіальні громади, а повноваження місцевої влади завдяки центру значно розширяться. Отже, виникає потреба у внесенні змін до Конституції України щодо децентралізації влади, цього потребує

не тільки інтеграція України до європейського співтовариства. Конституційні зміни наблизять владу до народу, розширять повноваження місцевого самоврядування, які забезпечать ефективно вирішення питань місцевого значення та піднесуть добробут українського народу.

Протягом 2014–2017 рр. Верховною Радою України, Кабінетом Міністрів України на підтримку реформи з децентралізації було напрацьовано та прийнято цілу низку законодавчих та розпорядчих документів, а саме: Закони України «Про співробітництво територіальних громад» від 17 червня 2014 р. № 1508-VII, «Про добровільне об'єднання територіальних громад» від 5 лютого 2015 р. № 157-VIII, «Про місцеві вибори» від 14 липня 2015 р. № 595-VIII, «Про засади державної регіональної політики» від 5 лютого 2015 р. № 156-VIII, «Про ратифікацію Додаткового Протоколу до Європейської хартії місцевого самоврядування про право участі у справах органу місцевого самоврядування» від 2 вересня 2014 р. № 1664-VII, «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо розширення повноважень органів місцевого самоврядування та оптимізації надання адміністративних послуг» від 10 грудня 2015 р. № 888-VII, Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Державної стратегії регіонального розвитку на період до 2020 року» від 6 серпня 2014 р. № 385, Розпорядження Кабінету Міністрів України «Про затвердження плану заходів щодо реалізації Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» від 18 червня 2014 р. № 591; Закон України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо статусу старости села, селища)» від 9 березня 2017 р. № 4742, закон більш чітко визначає статус старости шляхом визначення просторових меж його діяльності, кола повноважень, підстав та порядку дострокового припинення повноважень, гарантій діяльності; Закон України «Щодо добровільного приєднання територіальних громад» від 17 березня 2017 р. № 4772, який дає змогу суттєво пришвидшити формування спроможного базового рівня місцевого самоврядування, бо значно спрощує процедуру добровільного об'єднання громад.

Важливо врахувати і те, що розвиток країни як демократичної правової держави визначається тим, наскільки раціональною та ефективною є організація влади в державі, саме тому конституційно-правова реформа місцевого са-

моврядування зумовлена об'єктивними причинами фундаментального характеру. Серед яких ми виділяємо пошук шляхів подальшого розвитку інститутів демократії, до яких належать інститути місцевого самоврядування, верховенства права, захисту прав та свобод людини і громадянина.

Враховуючи вищевикладене та беручи до уваги, що у цьому підрозділі мають розглядатися напрями удосконалення конституційно-правової реформи в Україні на підставі досвіду Європейського Союзу, хотілося б наголосити на тому, що одним із можливих шляхів такого удосконалення є децентралізація. Як зазначають Р.А. Науменко та В.В. Рильська, децентралізація є одним із ключових принципів розвитку демократії в державах Європейського Союзу і Ради Європи, основою їх регіональної політики, разом із принципами субсидіарності, концентрації, компліментарності, партнерства, програмного підходу. Цей принцип закріплено в Європейській хартії місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. [8], Проекті Європейської хартії регіональної демократії, де йдеться про перерозподіл повноважень регіонам із метою ефективного використання внутрішнього потенціалу, заохочення регіональних ініціатив та розмежування функцій і повноважень між різними рівнями влади [9].

Як зазначив В.А. Негода, за оцінками зарубіжних експертів, децентралізація є однією з найскладніших реформ, яка в окремих країнах тривала десятки років. Україні, щоб надолужити втрачений час і почати розвивати свої території, ці зміни необхідно впроваджувати набагато швидше. Тому, паралельно з реформуванням системи територіальних органів виконавчої влади та системи місцевого самоврядування, Уряд має змінювати бюджетну та податкову систему, земельні відносини, підходи до надання освітніх, медичних, соціальних, адміністративних послуг. Звичайно, такі масштабні трансформації потребують консолідації зусиль усіх рівнів влади в Україні, використання кращого зарубіжного досвіду, постійного залучення міжнародних фахівців та ресурсної підтримки країн-партнерів [10].

Щодо України, то найбільшими проблемами децентралізації є відсутність детально опрацьованої моделі здійснення влади на місцях та надання послуг мешканцям громад. До того ж, неприйняття змін до Основного Закону ускладнює реформу місцевого самоврядування

на низовому рівні, створюючи невизначеність у статусі, обсязі повноважень органів місцевого самоврядування.

Ратифікований Верховною Радою України фундаментальний міжнародний правовий документ – Європейська хартія місцевого самоврядування від 15 жовтня 1985 р. – спрямовує нашу країну на здійснення дій щодо розвитку місцевого самоврядування на засадах субсидіарності, матеріально-фінансової стабільності, демократії на засадах участі суб'єктів місцевого самоврядування у вирішенні деяких питань місцевого значення, удосконаленні механізму захисту прав особистості тощо.

Звертаємо увагу на «Концепцію реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні» [14], схвалену Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р., в якій зазначено, що від часу прийняття Конституції України та базових нормативно-правових актів із питань місцевого самоврядування, розвиток місцевого самоврядування фактично здійснювався лише на рівні територіальних громад міст обласного значення, оскільки більшість територіальних громад через їх надмірну подрібненість та надзвичайно слабку матеріально-фінансову базу виявилися неспроможними виконувати всі повноваження органів місцевого самоврядування.

На сучасному етапі проведення конституційно-правової реформи, законопроект щодо змін до Конституції України в частині прав людини, який розробила профільна Робоча група, нині перебуває на розгляді в Конституційній Комісії. Президент України підписав Указ «Про затвердження Національної стратегії у сфері прав людини» від 25 травня 2015 р. № 501/2015, який вдосконалює діяльність держави щодо утвердження та забезпечення прав та свобод людини в Україні.

Указом затверджено Національну стратегію у сфері прав людини. Розроблено План дій щодо реалізації Національної стратегії у сфері прав людини на період до 2020 р. та залучено представників органів державної влади, органів місцевого самоврядування, інститутів громадянського суспільства, провідних вітчизняних учених і міжнародних експертів до цієї роботи. Стратегія у сфері прав людини від 25 травня 2015 р. № 501/2015 спрямована на вирішення проблем у галузі прав людини, що були виявлені механізмами ООН у сфері прав людини під час вивчення законодавства України. Вона

орієнтована на вирішення основних системних проблем у сфері захисту прав та свобод людини, що постали перед суспільством через збройний конфлікт на сході України. У Стратегії у сфері прав людини від 25 травня 2015 р. № 501/2015 представлено 24 стратегічні напрями, що охоплюють основні права та свободи людини. Тематичними підгрупами, утвореними в рамках Робочої групи, за напрямками «Особисті (громадянські) права», «Політичні права», «Соціальні, економічні та інші права», «Попередження і протидія дискримінації, гендерна рівність», «Нові виклики» тощо.

Стратегія, яка спрямована на об'єднання суспільства щодо розуміння цінності прав та свобод людини, здійснюється з урахуванням як вітчизняного досвіду, так і напрацьованих міжнародною спільнотою засад і принципів; активно використовуватиметься досвід Уповноваженого Верховної Ради України з прав людини, правозахисних організацій України, ООН, ОБСЄ, РЄ, інших міжнародних організацій, а також практика Європейського суду з прав людини.

Основоположні гарантії захисту прав та свобод людини в Україні закладені передусім у Конституції України. Сам факт закріплення в Конституції України окремих прав та свобод і врегулювання загальних засад взаємодії людини і держави є основним чинником для функціонування системи національних органів, діяльність яких спрямована на захист порушених прав.

Наостанок звернемо увагу на необхідність розроблення Концепції гуманітарного розвитку України, адже саме перед нашою державою відкривається можливість ефективної реалізації людського потенціалу, наша держава має спиратися на європейську систему цінностей, яка доводить свою ефективність у майже усіх країнах Центральної та Східної Європи, які демонструють високі показники розвитку завдяки інтеграції до Європейського Співтовариства, зокрема політичних і безпекових структур.

Гуманітарний розвиток є моделлю розвитку, який орієнтований на розкриття потенціалу людини. У нашому суспільстві, у свою чергу, створюються гідні умови для реалізації всіх можливостей соціуму (культурна, творчі, інтелектуальні тощо). Якщо вести мову про політичний вимір, то тут передбачається досягнення свободи особистості, тобто готовність нести відповідальність не тільки за себе, а й за певну громаду чи навіть країну.

Висновки і пропозиції. Можемо зазначити, що конституційно-правова реформа «рухається нерівномірно», її успішний розвиток неможливий без дієвої Конституції, яка затвердить владний механізм, який буде працювати в інтересах громадянського суспільства. Заради забезпечення подальших кроків конституційно-правової реформи необхідно:

по-перше, пришвидшити ті напрями конституційно-правової реформи, які готує Конституційна Комісія;

по-друге, проводити громадські обговорення з метою корегування та внесення змін та пропозицій;

по-третє, прийняти закон, який встановить порядок і спосіб підготовки проекту нової Конституції України.

Список використаної літератури:

1. Порядок денний асоціації Україна – ЄС для підготовки та сприяння імплементації Угоди про асоціацію від 20.11.2009 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_990.
2. План дій Ради Європи для України на 2011–2014 роки від 23.06.2011 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/994_b25.
3. Рада Європи. План дій для України 2015–2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://rm.coe.int/CoERMPublicCommonSearchServices/DisplayDCTMContent?documentId=09000016802f600d>.
4. Звіт Про виконання Порядку денного асоціації та Угоди про асоціацію між Україною та Європейським Союзом (січень–жовтень 2015 р.). – Урядовий офіс з питань європейської інтеграції Секретаріату Кабінету Міністрів України. – К., 2015. – 139 с.
5. Скрипнюк О.В. Децентралізація влади як чинник забезпечення стабільності конституційного ладу: теорія й практика / О.В. Скрипнюк // Віче. – 2015. – № 12. – С. 22–24; Колюх В.В. Конституційне DÉJÀ-VU / В.В. Колюх // Віче. – 2015. – № 10. – С. 13–18 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.viche.info/>.
6. Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін. Децентралізація публічної влади: досвід європейських країн та перспективи України / [Бориславська О., Заверуха І., Захарченко Е. та ін.]; Швейцарсько-український проект «Підтримка децентралізації в Україні – DESPRO. – К. : ТОВ «Софія». – 2012. – 128 с. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni\(2\).pd](http://despro.org.ua/media/upload/decentral_zac_ya_publ_chno_vladi_dosv_d_evropeyskih_derzhav_ta_perspektivi_ukra_ni(2).pd).
7. Європейська хартія місцевого самоврядування (укр/рос), Страсбург, 15 жовтня 1985 року (Хартію ратифіковано Законом N 452/97-ВР від 15.07.1997 р.), Дата підписання: 6 листопада 1996 р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon.rada.gov.ua>.
8. Науменко Р.А., Рильська В.В. Перспективи використання європейського досвіду при впровадженні сучасної моделі децентралізації влади в Україні / Р.А. Науменко, В.В. Рильська // Державне управління: удосконалення та розвиток. – 2015. – № 9 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.dy.nayka.com.ua/?op=1&z=902>.
9. Негода В. Децентралізація – надскладна реформа, яка потребує консолідації зусиль усіх рівнів влади та постійної підтримки міжнародних партнерів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://decentralization.gov.ua/news/item/id/2750>.
10. Колодій А.М. Конституційна реформа в Україні: поняття, етапи та головні напрямки: Доповідь / А.М. Колодій. – НАПрН України, Київський регіональний центр. – К., 2010. – 28 с.
11. Про ратифікацію Європейської Хартії місцевого самоврядування : Закон України // Відомості Верховної Ради. – 1997. – № 38. – Ст. 249.
12. Про місцеве самоврядування в Україні : Закон України від 21.05.1997 р. № 280/97-ВР [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
13. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 01.04.2014 р. № 333-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-%D1%80>.

Серета Т. Н. Усовершенствование механизма реализации конституционно-правовой реформы в контексте евроинтеграции

В статье проанализирована правовая регламентация осуществления конституционно-правовой реформы в Украине. Освещены приоритетные задачи внутривнутриполитического развития государства и внесены конкретные предложения, которые помогут вывести Украину на международную арену в качестве полноправного члена мирового сообщества.

Ключевые слова: конституционная реформа, внесение изменений в Конституцию Украины, Конституционная Комиссия, политическая ассоциация, экономическая интеграция.

Sereda T. M. Improving the mechanism of realization of constitutional and legal reform in the context of European integration

The article analyzes the legal regulation of constitutional and legal reform in Ukraine. Deals with the domestic priorities of the state and offered concrete suggestions to help bring Ukraine into the international arena as a full member of the world community.

Key words: constitutional reform, amendments to the Constitution of Ukraine, the Constitutional Commission, political association, economic integration.

ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНЕ ПІДҐРУНТЯ ДЕРЖАВНОГО АНТИКРИЗОВОГО РЕГУЛЮВАННЯ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

У статті досліджується проблема забезпечення необхідного рівня ефективності усіх елементів системи державного антикризового регулювання банківської системи, що зумовлена зростанням інтенсивності кризових явищ та частоти виникнення системних банківських криз.

Ключові слова: державне управління, банківська система, кризові явища, державне регулювання, антикризове регулювання.

Постановка проблеми. У сучасних умовах функціонування світової та національної економік та фінансових ринків через зростання інтенсивності кризових явищ та частоти виникнення системних банківських криз особливої актуальності набуває проблема забезпечення необхідного рівня ефективності всіх елементів системи державного антикризового регулювання банківської системи.

Незважаючи на значну кількість наукових розробок, присвячених державному антикризовому регулюванню банківської системи, нами виявлено, що його теоретико-методологічне підґрунтя та практичний інструментарій реалізації потребують подальших досліджень. Зокрема, не сформовані комплексні механізми антикризового державного регулювання на рівні банківської системи.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Суттєвий внесок у дослідження теоретичного базису та практичних аспектів державного антикризового регулювання в банківській сфері зробили такі зарубіжні науковці, як М. Бордо, Р. Дорнбуш, С. Дробишевський, С. Едвардс, І. Мамонова, Р. Міллер, Г. Мінські, Х. Фрейхас, В. Уоскін, Р. Чанг та інші.

Нині у багатьох працях вітчизняних науковців досліджуються теоретичні та практичні засади державного антикризового регулювання банківської системи з урахуванням специфіки національної економіки, зокрема, таких, як О. Барановський, О. Болдирєв, В. Вовк, О. Васюренко, В. Джулай, І. Д'яконова, М. Зверяков, В. Коваленко, В. Корнєєв, О. Крухмаль, А. Кузнєцова, С. Леонов, М. Литвин,

Г. Мазур, С. Стукало, О. Степаненко, О. Тридід, В. Шпачук.

Незважаючи на значну кількість наукових розробок, присвячених державному антикризовому регулюванню банківської системи, нами виявлено, що його теоретико-методологічне підґрунтя та практичний інструментарій реалізації потребують подальших досліджень. Зокрема, не сформовані комплексні механізми антикризового державного регулювання на рівні банківської системи.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є формування теоретичних засад дослідження ДАРБС.

Виклад основного матеріалу. Зважаючи на важливу роль банківської системи в економіці країни, вважаємо, що антикризова політика держави має включати як обов'язковий елемент антикризове регулювання банківської системи. Ця політика має бути скоординованою з антикризовим регулюванням інших секторів економіки, враховуючи наявні канали взаємовпливу та взаємодії між ними, при цьому антикризове регулювання банківської системи доцільно розвивати як окремий напрям.

За результатами проведеного дослідження визначено, що єдиного розуміння поняття «державне антикризове регулювання банківської системи» (ДАРБС) у науковій літературі не сформовано.

Це дає нам змогу стверджувати, що понятійний апарат щодо антикризового регулювання загалом та державного антикризового регулювання банківської системи зокрема знаходиться лише в процесі становлення та

розвитку, як у вітчизняній, так і зарубіжній науці та практиці.

Зважаючи на зазначене, формування теоретичних засад дослідження ДАРБС передбачає розвиток понятійно-термінологічного апарату дослідження, а саме:

– уточнення сутності поняття «державне регулювання банківської системи» на основі узагальнення підходів щодо його розуміння та розуміння понять «державне регулювання економіки» та «банківська система»;

– уточнення сутності поняття «антикризове регулювання» в контексті державного регулювання та з урахуванням специфіки банківської кризи як об'єкта державного регуляторного впливу.

Це дасть змогу уточнити поняття ДАРБС та визначити його місце в системі державного регулювання банківської системи з розмежуванням із банківським регулюванням та наглядом.

Базуючись на розробленому нами підході, проведемо узагальнення наявних тлумачень поняття «державне регулювання економіки», оскільки поняття «державне регулювання банківської системи» співвідноситься з ними як ціле та часткове.

За результатами узагальнення наукових праць із цієї тематики нами визначено, що дослідження державного регулювання загалом та державного регулювання економіки зокрема постійно привертало увагу зарубіжних та вітчизняних науковців.

Спираючись на результати розробок науковців, пропонуємо виділити ряд положень щодо сутності поняття «державне регулювання економіки», що будуть використані в цьому дослідженні (табл. 1).

Представлені в таблиці підходи науковців свідчать про відсутність єдиного підходу практично у всіх базових елементах, при цьому вважаємо, що тлумачення державного регулювання економіки як «сфера діяльності», «комплекс заходів», «заходи впливу» тощо є занадто спрощеним та таким, що звужує його розуміння.

За результатами дослідження, ми пропонуємо визначити державне регулювання економіки як функцію державного управління у вигляді цілеспрямованого регуляторного впливу органів та установ державної влади на суспільне виробництво, що реалізується на мікро, мезо- та макрорівнях економічної системи, за допомогою відповідних механізмів та ресурсів із метою досягнення стабільності та ефективності економічної системи, стимулювання розвитку

економічних процесів у державі, задоволення суспільних потреб.

Як вже зазначалось вище, банківська система займає особливе місце в економіці країни, з огляду на ті функції, що вона виконує, та важливу роль у сприянні економічному зростанню.

Це пояснюється тим, що банки виступають не лише як комерційні підприємства, що взаємодіють із виробничими та торговельними секторами економіки, з державними фінансами і сферою грошових відносин, а спільно з центральним банком мають забезпечити стабільне функціонування економіки держави.

Центральний банк, у свою чергу, не тільки виконує функцію державного управління та виступає суб'єктом у структурі інституціонального механізму в структурі національної економіки, а й поступово трансформується у вищий за функціональними можливостями орган державного регулювання економіки, підпорядкований наднаціональним регулюючим структурам.

Окрім цього, під впливом трансформацій глобальної економічної системи виникають нові суб'єкти зі специфічним складом функцій, залучені до регулювання та контролю процесів у банківській системі.

Т. Латковська зазначила: «Банківська система виступає об'єктом державного фінансово-правового регулювання, оскільки вона пов'язана із суспільними відносинами, що виникають у процесі фінансової діяльності держави, спрямованої на забезпечення безперебійного фінансування функціонування держави, місцевих органів самоврядування та всіх публічних суб'єктів» [9]. Це підтверджує необхідність специфічного регулювання державою банківської системи з урахуванням особливостей економічних відносин у ній.

За результатами проведеного узагальнення підходів до визначення поняття «державне регулювання банківської системи» можемо стверджувати, що, незважаючи на значну кількість напрацювань за цим напрямом, серед вітчизняних та зарубіжних науковців відсутнє уніфіковане його трактування.

В. Рибін вважає: «Державне регулювання діяльності банків як основних фінансових посередників на ринку в широкому розумінні передбачає регулювання банківської системи на макрорівні<...>» [10]. Цей підхід, на наш погляд, зосереджується саме на мікрорівні банківської системи, що недостатньо як для ефективного діагностування кризових явищ, які можуть гене-

Таблиця 1

Огляд базових положень щодо сутності поняття «державне регулювання економіки»

Науковець	Визначення	Спрямованість	Склад функцій	Цілі	Суб'єкти
Л. Дідківська, Л. Головка [1]	система заходів	реалізація визначених функцій	підтримуюча компенсаційна регулююча	створення нормальних умов ефективного функціонування ринку та вирішення складних соціально-економічних проблем розвитку національної економіки й всього суспільства	не визначені
С. Мочерний [2]	сукупність форм і методів	розвиток суспільного способу виробництва	не визначені	стабілізація та пристосування до умов, що змінюються	державні установи та організації
І. Михасюк [3]	комплекс заходів	скерування поведінки суб'єктів господарювання	не визначені	створення господарської системи, орієнтованої на вибір оптимальних варіантів використання наявних факторів виробництва та забезпечення сприятливих соціально-економічних умов життєдіяльності	органи державної влади
Л. Швайка [4]	сфера діяльності	поведінка суб'єктів господарювання	регулююча захисна	досягнення поставлених органами державної влади цілей	органи державної влади
Д. Зухба, Е.Зухба, Н. Каптуренко [5]	комплекс економічних і політичних заходів	підтримка оптимальних пропорцій суспільного виробництва і запобігання в ньому кризовим ситуаціям	не визначені	координація економічних процесів	органи державної влади
С. Шишкін [6]	сукупність напрямів (сфер)	реалізація визначених функцій	стимулююча регулююча захисна	забезпечення раціонального господарювання, реалізації та захисту громадських інтересів	державна і суб'єкти господарювання
А. Борисов [7]	комплекс заходів	забезпечення стабільного економічного зростання в довгостроковій перспективі	підтримка освіти	забезпечення економічного зростання, задоволення суспільних потреб поширення сучасних технологій стимулювання інноваційної активності, реалізація промислової і науково-технічної політики	державна
І. Пакуліна [8]	засоби впливу	самостійно господарюючі суб'єкти	цільова регулююча	забезпечення економічного зростання і нормальних умов господарювання, ефективної реалізації державної і регіональної соціально-економічної політики, забезпечення стабільності, національної безпеки	державна

Узагальнено автором на основі [1–8]

руватись зовнішнім щодо банків середовищем, так і для формування превентивних та реактивних антикризових заходів.

Ряд науковців (Я. Гейвандов, О. Колодій, В. Міронов, Є. Мордань) під час дослідження поняття «державне регулювання банківської системи» акцентують на необхідності розмежування рівнів реалізації регулюючих впливів із виділенням мікро- та макрорівнів, при цьому по-різному описують мету, завдання, інструментарій державного регулювання.

Інші вчені (Н. Єрпильова, С. Лобозинська, О. Любунь) не акцентують на визначенні об'єктів державного впливу, більше уваги приділяючи інструментарію регулюючих впливів.

Зважаючи на вищевикладене, вважаємо за доцільне сформулювати таке визначення поняття «державне регулювання банківської системи», на якому будемо базуватись під час уточнення сутності поняття ДАРБС. З одного боку, це функція державного управління у вигляді цілеспрямованого регуляторного впливу органів та установ державної влади на банківську систему, що реалізується на її мікро- та макрорівнях, за допомогою відповідних механізмів, заходів і ресурсів із метою досягнення її стабільності, ефективності, стимулювання розвитку економічних процесів у державі. З іншого боку, державне регулювання банківської системи доцільно представити як напрям управлінської діяльності, що реалізується за допомогою власних методів, форм та інструментів.

Наступним завданням, відповідно до розробленого нами підходу, є уточнення сутності поняття «державне антикризове регулювання банківської системи» в контексті державного регулювання та з урахуванням специфіки банківської кризи як об'єкта антикризового державного регулювання.

Система антикризового регулювання національної економіки загалом та банківської системи зокрема формується, з одного боку, під впливом обраної державою моделі державного регулювання економіки, з іншого – підпорядкована загальним імперативам антикризової політики національного та наднаціонального (міждержавного) рівнів. Національні держави в умовах глобалізації обмежені у свободі вибору антикризових важелів, особливо протекціоністського характеру, що вимагає взаємоузгодження національних інтересів із зобов'язаннями, що виникають внаслідок участі держави у між-

народних фінансово-економічних, торговельних та інших організаціях.

Розглядаючи базові загальноекономічні підходи до визначення сутності поняття «державне антикризове регулювання», що дасть змогу перенести основні принципи теорії регулювання на банківську систему, нами проаналізовано наукові праці як вітчизняних, так і зарубіжних вчених.

За результатами вивчення наукових праць, нами було встановлено, що більшість вчених не розмежовує поняття «антикризове регулювання» та «антикризове управління», а використовує їх здебільшого як синоніми.

За результатами проведеного дослідження нами визначено, що державне антикризове регулювання банківської системи має розглядатись як макроекономічна категорія, оскільки суб'єктом антикризових заходів у такому разі виступає держава.

Спираючись на результати проведеного дослідження, вважаємо за доцільне підкреслити, що головним завданням антикризового регулювання мають бути стабільний економічний розвиток та економічне зростання країни.

Вважаємо, що поняття «державне антикризове регулювання банківської системи» має визначатись як сукупність управлінських дій органів державної влади, що мають забезпечити стабільне функціонування банківської системи та економіки держави загалом, спрямованих на попередження, подолання кризи, усунення її негативних наслідків у банківській діяльності.

Висновки і пропозиції. Зважаючи на вищевикладене, вважаємо за необхідне наголосити, що антикризове регулювання має реалізуватись з урахуванням стратегії економічного розвитку держави. Підходи до антикризового регулювання економіки й банківської системи мають бути спрямовані не лише на подолання наслідків кризи, але й, у першу чергу, сприяти трансформаційним змінам в економіці як результат ефективної політики держави під час проведення антикризових заходів.

Головним завданням державного антикризового регулювання банківської системи є підтримання платоспроможності та фінансової стабільності банків, дотримання ними вимог та нормативів, а також постійний моніторинг за виконанням усіх зобов'язань, попередження наявних та потенційних ризиків, подолання та мінімізація негативних наслідків кризових явищ.

Список використаної літератури:

1. Дідківська Л.І. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / Л.І. Дідківська, Л.С. Головка. – 5-те вид., стер. – К. : Знання, 2006. – 213 с.
2. Мочерний С.В. Економічна теорія : [навч. посіб.] / С.В. Мочерний. – 4-те вид., стереотип. – К.: ВЦ «Академія», 2009. – 640 с.
3. Михасюк І.Р. Державне регулювання економіки: Підручник / І.Р. Михасюк, Л.А. Швайка. – Львів: «Магнолія плюс»; видавець СПД ФО «В.М. Піча», 2006. – 220 с.
4. Швайка Л.А. Державне регулювання економіки : [навч. посіб.] / Л.А. Швайка. – К. : Знання, 2006. – 435 с.
5. Зухба Д.С. Принципы и проблемы государственного регулирования экономики / Д.С. Зухба, Е.Н. Зухба, Н.Г. Каптуренко. – Донецк: ИПЦ «Донецк», 2002. – 25 с.
6. Шишкин С.Н. Предпринимательско-правовые (хозяйственно-правовые) основы государственного регулирования экономики [Монография] / С.Н. Шишкин. – М: Инфотропик Медиа, 2011. – 328 с.
7. Борисов А.В. Границы государственного регулирования экономики в условиях завершения переходного периода в РФ : автореф. дис. ... канд. экон. наук : 08.00.01 / А.В. Борисов ; Институт международного права и экономики им. А.С. Грибоедова. – Москва, 2004. – 20 с.
8. Пакулина И.С. Государственное регулирование развития социальной сферы: приоритеты и экономические механизмы [Монография] / И.С.Пакулина. – Орел: Издательство Орловского филиала РАНХиГС, 2014. – 172 с.
9. Латковська Т.А. Фінансово-правове регулювання організації та функціонування банківської системи в Україні та зарубіжних країнах: порівняльно-правовий аналіз : автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.07 / Т.А. Латковська ; Одеська Національна юридична академія. – Одеса : [б. и.], 2008. – 37 с.
10. Рыбин В.И. Национальные банковские системы. Учебник /В.И. Рыбин / Под общ. ред. проф. В.И. Рыбина. – МИНФРА-М, 2009. – 357 с.
11. Лобозинська С.М. Державне регулювання банківської системи України : автореф. дис. ... д-ра екон. наук : 08.00.03 / С.М.Лобозинська ; Львів. нац. ун-т ім. І. Франка. – Львів : [б. и.], 2011. – 36 с.
12. Любунь О.С. Національний Банк України: основні функції, грошово-кредитна політика, регулювання банківської діяльності / О.С. Любунь, В.С. Любун, І.В. Іванець. – Київ: Центр навч. л-ри, Ун-т екон. та права «КРОК», 2004. – 351 с.

Стадник А. С. Теоретико-методологические основы государственного антикризисного регулирования банковской системы Украины

В статье исследуется проблема обеспечения необходимого уровня эффективности всех элементов системы государственного антикризисного регулирования банковской системы, обусловленная ростом интенсивности кризисных явлений и частотой возникновения системных банковских кризисов.

Ключевые слова: государственное управление, банковская система, кризисные явления, государственное регулирование, антикризисное регулирование.

Stadnyk A. S. Theoretical and methodological bases of the state anti-recessionary regulation of the banking system of Ukraine

The article examines the problem of ensuring the necessary level of efficiency of all elements of the system of state anti-crisis regulation of the banking system, caused by an increase in the intensity of crisis events and the frequency of occurrence of systemic banking crises.

Key words: state management, banking system, crisis phenomena, state regulation, anti-crisis regulation.

Н. О. Федоровааспірант кафедри теорії та практики управління
Національного технічного університету України
«Київський політехнічний інститут імені Ігоря Сікорського»

ЗАРУБІЖНИЙ ДОСВІД ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ СТРАХОВОЇ ДІЯЛЬНОСТІ

Стаття присвячена аналізу зарубіжного досвіду організації державного регулювання страхової діяльності. У статті представлено результати аналізу наявних підходів до класифікації моделей державного регулювання страхової діяльності. Визначено основні елементи змісту державного регулювання страхової діяльності. Проведено аналіз моделей державного регулювання в різних країнах із точки зору суб'єктного підходу. Розкрито сутність і зміст інструментів державного регулювання ринку страхових послуг у деяких країнах. Досліджено особливості правового статусу та мету діяльності суб'єктів, що здійснюють державне регулювання на ринку страхових послуг у різних країнах. Виокремлено напрями вдосконалення моделі державного регулювання страхової діяльності в Україні з урахуванням іноземного досвіду.

Ключові слова: державне регулювання страхової діяльності, інструменти державного регулювання страхової діяльності, страхувальники, наглядова діяльність у страхуванні, моніторинг страхової діяльності, зарубіжний досвід регулювання страхової діяльності.

Постановка проблеми. Сучасний стан державного регулювання страхової діяльності в Україні не може характеризуватися як ефективний через нестабільність фінансового ринку, постійні коливання облікової ставки, тенденції збільшення кількості неплатоспроможних страхувальників тощо. Тривалий період не зовсім успішного реформування банківського сектору також суттєво погіршив ситуацію на ринку страхування. Зазначене вимагало адекватних і, головне, оперативних дій із боку органів державного управління з метою стабілізації функціонування страхового сектору. Інтеграція України в ЄС та необхідність узгодження вітчизняного законодавства у сфері регулювання страхової діяльності з вимогами ЄС потребує ґрунтовного та системного дослідження закордонного досвіду.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблематика дослідження закордонного досвіду у сфері державного регулювання страхової діяльності тривалий час була предметом досліджень таких вчених, як Є.В. Андреєва, О.В. Білаш, Ю.В. Герус, Л.М. Гутко, А.О. Дегтяр, О.Й. Жабинець, О.О. Жук, О.І. Русакова, Р.Г. Соболев, О.О. Шевченко та ін. Сучасні потреби у запровадженні дієвих ефективних механізмів державного регулювання страхової діяльності в Україні частково мають задовольнятися саме шляхом акордонного досвіду, шляхом його адаптації до вітчизняних ринкових реалій.

Мета статті. Головною метою роботи є аналіз закордонного досвіду державного регулювання страхової діяльності з метою виявлення найбільш прогресивних та прийнятних для України інструментів такого регулювання з перспективами подальшого запровадження їх у практичну діяльність відповідних органів державної влади.

Виклад основного матеріалу. Досліджуючи проблему імплементації окремих елементів механізму державного регулювання страхової діяльності із зарубіжного досвіду у вітчизняну практику, доцільно зауважити, що таке запозичення буде ефективним лише за умови тотожності інструментів впливу державних органів на страховий ринок у конкретній країні (з якої береться досвід) та Україні. Теоретичні пошуки узагальнення моделей державного регулювання призвели до формування альтернативних поглядів вчених стосовно наявності їх видів.

Зокрема, аналіз досліджень С.М. Фролова, О.В. Козьменко, А.О. Бойка, Є.М. Гребенщикова дає змогу стверджувати, що нині існують три типи системи державного регулювання страхової діяльності: федеративний, централізований та дуалістичний [13, с. 310–311]. В основу такої диференціації покладено принцип зосередження функцій із регулювання страхової діяльності та ступеня їх концентрації на одному рівні такого регулювання.

Таблиця 1

Порівняльна характеристика моделей державного регулювання

Назва моделі	Суб'єкт державного регулювання	Об'єкт державного регулювання	Зміст регулюючого впливу	Механізми регулюючого впливу
<i>Класифікація за критерієм суб'єктності державно управлінського впливу</i>				
централізована	центральний орган державної, як правило, виконавчої влади, який здійснює регулювання в межах чинного законодавства		регламентація та контроль за діяльністю суб'єктів страхової діяльності та за окремими процедурами функціонування страхового ринку	регулюючий вплив відбувається на засадах та в межах, визначених законодавством з урахуванням особливостей регламентації окремих процедур, розроблених на рівні суб'єкта державного регулювання страхової діяльності
дуалістична	центральний орган державної, як правило, виконавчої влади, який здійснює регулювання в межах чинного законодавства з делегуванням частини повноважень на рівень органів місцевого самоврядування	учасники страхових відносин та власне самі страхові відносини	регламентація та контроль за діяльністю суб'єктів страхової діяльності з боку центрального суб'єкта регулювання та регламентація окремих аспектів функціонування суб'єктів страхових відносин на рівні регіону з урахуванням специфіки діяльності місцевих органів влади або самоврядування	на рівнізагальнодержавного законодавства встановлюються межі функціонування суб'єктів страхової діяльності, а на рівні суб'єкта федерації розробляються детальні інструменти та механізми регулювання страхової діяльності
децентралізована	центральний орган державної влади та/або неурядові органи фінансового контролю, органи регулювання страхової діяльності в суб'єктах федерації, в окремих територіях		загальні засади та вимоги до звітності та діяльності суб'єктів страхового ринку розробляються на загальнодержавному рівні, а окремі процедури безпосереднього страхування та окремі види страхування регламентуються законодавством відповідних суб'єктів федерації	
<i>Класифікація за критерієм способу регулювання страхової діяльності</i>				
ліберальна	центральний орган державної виконавчої влади та/або неурядові органи регулювання страхової діяльності на рівні суб'єктів федерації, муніципалітетів інших органів місцевого самоврядування	учасники страхових відносин та власне самі страхові відносини	контролю здійснюється за фінансовим станом суб'єктів страхової діяльності на підставі їх звітності	моніторинг діяльності суб'єктів страхових відносин на предмет фінансової спроможності та стабільності і забезпеченості виконання зобов'язань за договорами страхування
континентальна			визначаються загальні засади регулювання діяльності суб'єктів страхових відносин, встановлюються вимоги та нормативи їхньої діяльності і фінансової звітності	періодичний контроль за діяльністю суб'єктів страхових відносин

* Розроблено автором

Іншого погляду дотримуються О.Й. Жабинець, Л.М. Гутко, І.І. Субачов, К.Є. Турбіна, які вважають, що доцільно виділяти лише два типи моделей державного регулювання страхової діяльності: ліберальну та континентальну. Зокрема, на думку О.Й. Жабинець, «такий поділ зумовлюється існуванням двох правових родин: романо-германської та англосаксонської. Їх відмінність у правовому регулюванні породжує об'єктивність поділу систем державного регулювання страхової діяльності за способом регулювання» [9, с. 189–190].

Отже, можна засвідчити, що в основу класифікації одні вчені покладають спосіб регулювання страхової діяльності (який є похідним від правової системи держави), а інші відштовхуються від специфіки суб'єкта державного регулювання страхової діяльності.

Так, у системі класифікації із двома складниками розрізняють:

- ліберальну модель державного регулювання страхової діяльності, за якої основну увагу приділяють контролю за фінансовим станом страхових компаній на підставі їх звітності, але без жорсткої регламентації діяльності (у країнах англосаксонської правової родини);

- континентальну модель, в основу якої покладено централізовану політику держави з питань розроблення та запровадження стандартів, вимог та правил здійснення страхової діяльності. Така модель ґрунтується на установчій функції органів державної влади у сфері регулювання страхової діяльності і можлива у країнах романо-германської правової родини [9, с. 191].

У класифікації з трьома складниками, деосновним критерієм виступає наявність того чи іншого суб'єкта управління, виділяють такі моделі:

- централізована, в якій уся діяльність страхового ринку та учасників такого ринку регулюється одним органом державного управління, за однією вертикаллю підпорядкованих органів;

- дуалістична модель, яквключає регулювання страхової діяльності як на національному, так і на місцевому рівні;

- децентралізована модель, за якої відбувається суттєве збільшення повноважень місцевих органів виконавчої влади у сфері регулювання діяльності страхового ринку (притаманна в основному країнам із федеративним устроєм).

Наочна демонстрація характерних рис тієї чи іншої моделі державного регулювання страхової діяльності представлена в табл. 1.

Континентальна модель державного регулювання страхової діяльності фактично протиставляється ліберальній моделі країн англосаксонської правової родини. У свою чергу, і сама континентальна модель державного регулювання ототожнюється з моделлю регулювання страхової діяльності в ЄС. Насправді глобалізаційні процеси перетворили наднаціональні та наддержавні інституції регулювання економічних процесів на рівні ЄС на глобальні організаційні утворення. Досвід країн ЄС сприймається багатьма країнами, але досвід регулювання, закріпленій у самих нормах права ЄС, є вихідним, еталонним для наслідування багатьма країнами світу.

Аналізуючи Директиви Ради Європи з проблеми регулювання страхової діяльності в рамках ЄС, окремо звертаючись до положень Solvency II та беручи до уваги погляди деяких вчених, зокрема С. Мітінка [19], Ю.В. Герус [5], О.О. Жук [10] тощо, можна дійти висновку, що модель регулювання страхової діяльності в рамках ЄС можна охарактеризувати як дуалістичну. У цій моделі існує єдиний центр у вигляді наднаціональних органів ЄС: Єврокомісії та Ради Європи, які, власне, і розробляють основні засади регулювання страхової діяльності. Причому на рівні кожної окремої країни-члена ЄС також існують органи регулювання страхової діяльності. Ці органи діють, зважаючи на засади загальноєвропейської політикерегулювання страхового ринку, але враховуючи національні особливості та специфіку державної регуляторної політики.

Що ж стосується конкретних прикладів державного регулювання страхової діяльності, доцільно розпочати з досвіду країн, де модель такого регулювання є децентралізованою.

Як зазначає Л.М. Гутко, в США немає єдиного органу державної влади на федеральному рівні, який би визначав правила, вимоги та здійснював пряме чи опосередковане регулювання страхового ринку та діяльності суб'єктів страхування. Однак такий орган існує в кожному штаті і розробляє відповідні вимоги для кожного штату, враховуючи специфіку економічного та соціального середовища [6, с. 23]. Разом з тим в умовах, коли кожен штат має власні особливості в регулюванні страхової діяльності, особливості дозвільних процедур тощо, виникає потреба створення певного координуючого органу, який би забезпечував єдність системи регулювання страхової діяльності.

Через те, що в США не створено такого органу на федеральному рівні, функцію з координації та лише часткової уніфікації регуляторних вимог, що висувуються органами в сфері контролю та нагляду за страховою діяльністю на рівні кожного штату, взяла на себе Національна асоціація страхових комісарів (далі – NAIC). Унікальність цього органу, на думку Д.Р. Абрамівської, в тому, що NAIC «об'єднує систему страхового нагляду кожного зі штатів США, встановлює однакові мінімальні стандарти, певним чином незалежна від законодавства п'ятдесяти штатів» [1, с. 10]. Отже, NAIC є специфічною організацією у сфері стандартизації та регуляторної підтримки в США. Недержавний статус надає їй надзвичайно широкі можливості в координації страхового ринку, а головне у сфері консультацій та практичної допомоги страховальникам та страховикам у здійсненні їх діяльності в різних штатах.

NAIC, незважаючи на те, що є недержавною інституцією, через свої офіси, співробітників і мережі комунікацій та взаємодії з представниками регулюючих структур кожного окремого штату формує загальнонаціональну систему регулювання страхової діяльності в США. Засобами NAIC встановлюються стандарти та вимоги до страхової діяльності за результатами аналізу відповідного досвіду по всій країні та визначення найкращих моделей регулювання страхової діяльності на практиці. Така мережа не може вважатися повноцінним замінником державного регулятора, але ті правила, які вона визначає, та той рівень координації й узгодження процедур між відповідними регуляторами штатів забезпечують ефективне функціонування страхового ринку в США [16]. Таким чином, держава делегувала неурядовій організації функції з регулювання страхової діяльності і в такий спосіб дала змогу розвиватися конкуренції на ринку страхових операцій. При цьому така конкуренція регулюється на рівні США через органи регулювання кожного окремого штату, які об'єктивно захищають інтереси власних страховиків-резидентів, але при цьому, кооперуючись, створюють умови для їх виходу на ринки інших штатів. Така практика є унікальною у світі.

Активне залучення недержавних організацій до процесу державного регулювання страхової діяльності можна спостерігати і у Великобританії. Провідне місце в системі державного регулювання страхової діяльності в цій країні

займає The Financial Conduct Authority (далі – FCA). Це спеціальний уповноважений орган, який є єдиним регулятором діяльності страхового ринку у Великобританії і здійснює пруденційний нагляд у цій сфері.

При цьому основними місіями FCA визначаються такі:

- захист споживачів через забезпечення належного рівня моніторингу діяльності суб'єктів страхового ринку;

- захист самого ринку страхових послуг;

- захист конкуренції на ринку страхових послуг шляхом забезпечення усіма суб'єктами страхової діяльності дотримання правил конкуренції в інтересах споживачів [15].

Фактично FCA відповідає не лише за регулювання самої діяльності суб'єктів страхового ринку, а й більшою мірою стежить за дотриманням конкурентних правил існування цього ринку. Така постановка питання і в такий спосіб сформульована місія суттєво підвищують ефективність державної політики в сфері страхування. Варто додати, що FCA не є урядовою організацією, але разом з тим діє на виконання вимог Закону про фінансові послуги та ринки та здійснює ліцензування діяльності страховиків, видачу дозволів на проведення окремих страхових дій, а також вживає заходи контролю щодо суб'єктів, що порушують правила, встановлені для страховиків [15].

Окремим здобутком моделі регулювання страхової діяльності в Великобританії варто вважати наявність можливостей для запровадження окремих таких моделей у всіх частинах королівства і навіть на заморських територіях. Так, у Шотландії, Уельсі, Північній Ірландії місцеві органи влади встановлюють власні правила для регулювання страхової діяльності, переважно в тих сферах суспільної діяльності, що характеризуються високим рівнем соціальної значущості та здатні нести в собі соціальні ризики [8, с. 48–49]. Таким чином, особливістю державного регулювання страхової діяльності у Великобританії є те, що держава делегує свої функції неурядовому органу, який фінансується коштом суб'єктів фінансового ринку.

Специфічна система державного регулювання страхової діяльності в Канаді являє собою приклад дуалістичної системи державного регулювання означеної діяльності. У Канаді регулювання здійснюється на: загальнодержавному рівні – для страховиків, які здійснюють свою діяльність на всій території країни; на рівні

окремого штату або території – для страхувальників, діяльність яких не виходить за межі юрисдикції органу регулювання рівня штату.

При цьому існує навіть спеціальний координаційний і моніторинговий орган – Office of the Superintendent of Financial Institutions (Канцелярія керівника фінансових установ) (далі – OSFI). «OSFI є незалежною агенцією уряду Канади, створеною в 1987 р. для сприяння безпеці та надійності канадської фінансової системи. OSFI контролює та регулює діяльність суб'єктів страхового ринку, що підлягають федеральному нагляду, а також координує діяльність суб'єктів контролю за фінансовим сектором у суб'єктах федерації, в тому числі надаючи їм методологічний супровід» [20].

Враховуючи чисельність населення та рівень його розміщення в канадських провінціях, досвід розмежування рівнів державного регулювання страховою діяльністю є доволі цікавим та може бути прийнятим в Україні. Зокрема, йдеться про можливість виділення певних регіональних центрів регулювання страхової діяльності суб'єктів, які здійснюють таку діяльність традиційно в конкретному регіоні. Причому таке районування можна обрати за безліччю принципів, виділивши в окремі регіони, в яких створюються спеціальні регіональні державні органи, що наглядають за страховою діяльністю та контролюють її. Такі райони можна об'єднати за географічним принципом, принципом економічного районування тощо. Означена практика суттєво спростить державне регулювання, оскільки загальнодержавних страховиків не так багато, а регіональні страховики інколи зосереджуються на певних видах страхування, прив'язаних до певних регіонів. Крім того, запровадження такої практики дасть змогу спростити доступ страховиків до публічних та адміністративних послуг, що надаються регулятором.

Що стосується країн із централізованою моделлю державного регулювання страхової діяльності, то А.О. Дегтяр та Р.Г. Соболев відносять до них, зокрема, Японію, Францію, Німеччину.

Регулювання страхової діяльності в Японії залежить від суб'єкта страхування, але при цьому здійснюється на загальнодержавному рівні. Так, діяльність усіх страхувальників, незалежно від форми власності, відбувається в межах і процедурах, визначених єдиним законодавством. При цьому, на відміну від приватних і державних страхових компаній, чия діяльність, як правило, поширюється на всю

країну та здійснюється і на міжнародному рівні, діяльність кооперативних страховиків (які приймають обмежене коло учасників) регулюється здебільшого внутрішніми розпорядчими актами [7, с. 83].

В Японії органом державної влади, що здійснює регулювання страхової діяльності, є Financial Services Agency, яке напряму підпорядковане Міністерству фінансів Японії та впроваджує політику фінансового моніторингу сектору страхових послуг. Основний зміст діяльності Financial Services Agency розкривається через систему контрольних, моніторингових функцій, а також повноважень у сфері отримання інформації від суб'єктів страхового сектору засобами зворотного зв'язку з метою покращення системи державного регулювання страхової діяльності [21]. Особливістю японської моделі є наявність зворотного зв'язку між суб'єктами державного регулювання та суб'єктами ринку страхових послуг, які на собі відчувають регулюючий вплив і здатні об'єктивно оцінювати ступінь його імперативності, а також виявляти можливий потенціал для зміни тих чи інших інструментів державного регулювання.

Звертаючи увагу на досвід державного регулювання страхової діяльності у Франції, варто акцентувати, перш за все, на специфіці її нормативно-правового забезпечення. Справа в тому, що у Франції існує спеціальний кодифікований акт – Валютно-фінансовий кодекс Франції. Його було введено в дію шляхом прийняття та кодифікації підзаконних нормативно-правових актів – декретів та директив Міністерства економіки та фінансів Франції.

Що ж до інституційного забезпечення функціонування страхового ринку, то, як зазначає О.О. Жук, воно відбувається завдяки розгалуженій мережі страхових комісарів, які здійснюють контрольні-ревізійні функції щодо суб'єктів відносин страхування. Але при цьому всі страхові комісари підпорядковані Міністерству економіки та фінансів, у складі якого функціонує окремий страховий комітет (департамент) [10].

Центральним же органом державного регулювання за страховою діяльністю у Франції є L'Autorité de contrôle prudentiel et de résolution (далі – ACPR), який є органом, що напряму підпорядкований Міністру економіки та фінансів Франції, а керівництво призначається ним на строк 5 років. Фактично, це єдиний в своєму роді контролюючий орган за діяльністю страхового сектору, голова якого обирається строково.

Основне призначення ACPR полягає в здійсненні пруденційного нагляду за діяльністю страховиків. Він також наділяється низкою дозволивих функцій із метою забезпечення прозорості функціонування страхового ринку [15]. При цьому страхові комісари лише координують свою діяльність із ACPR, але не підпорядковуються цьому органу.

Отже, з точки зору вітчизняного законодавства та практики державного регулювання страхової діяльності, запровадження інституту страхових комісарів, які б здійснювали наглядові функції на місцях за діяльністю страхувальників, є досить актуальним і має практичне значення для подальшого впровадження. Справа в тім, що страхові комісари є більш мобільними та оперативними, із точки зору реагування держави на порушення страхувальниками вимог, визначених законом. Крім того, утримання офісів страхових комісарів є менш витратним, а засоби та інструменти контролю можуть бути більш різноманітними, оскільки зникає елемент надмірної бюрократії, яка б існувала у разі регіонального представлення держави в уособленні відповідного департаменту чи представництва.

Цікавим і досить важливим для розуміння є досвід державного регулювання страхової діяльності в Німеччині. Причому заслуговують на увагу одразу кілька аспектів здійснення в цій країні державного регулювання. З одного боку, це країна федеративна, а, отже, система державного регулювання не обов'язково має бути централізованою. З іншого боку, в Німеччині є цікава практика отримання подвійних ліцензій суб'єктами страхової діяльності, які бажають здійснювати діяльність в інших федеральних землях, ніж та, в якій вони зареєстровані. Це створює умови для демонополізації страхового сектору країни.

Як зазначає Ю.В. Герус, система державного регулювання страхової діяльності в Німеччині має два рівні: федеральний, що представлений Federal Financial Supervisory Authority (далі – BaFIN), і на рівні земель. На рівні кожної окремої федеральної землі діє власний, не підпорядкований BaFIN, орган страхового нагляду. Утримання таких органів, створених на рівні кожної федеральної землі, відбувається коштом відрахувань із частини страхових премій. Органи страхового нагляду сприяють страховикам або їх асоціаціям в отриманні певних фінансових гарантій або фінансового стимулювання як від федерального уряду, так і від федеральних

банків, виступаючи своєрідними гарантами добропорядності діяльності страховиків [5, с. 227].

BaFIN є основним наглядовим органом, який є напряму підпорядкованим та підзвітним німецькому федеральному уряду. BaFIN здійснює контроль та нагляд за всіма сферами фінансової діяльності в Німеччині. Через свої спеціальні представництва BaFIN регулює фінансовий сектор і в суб'єктах федерації, але регулюючий вплив втілюється виключно у функції нагляду та моніторингу [18]. Що ж до розроблення нормативно-правових засад функціонування страхового сектору та регламентації здійснення окремих процедур на цьому ринку, то тут заслуговує на увагу розподіл сфери відповідальності між федеральним законодавцем та законодавцями федеральних земель. Зокрема, на рівні федерації розробляються основні засади здійснення страхової діяльності, але кожен суб'єкт федерації має право запроваджувати в межах встановлених правил і рамок функціонування страхового сектору власні вимоги та особливості для діяльності конкретних його суб'єктів.

Особливий інтерес становить гармонізація страхового законодавства країн ЄС. Нині в рамках ЄС на наддержавному рівні відбувається лібералізація регуляторних механізмів страхової діяльності. Винятком є лише відносини з приводу обов'язкового страхування. Такі види страхування ЄС визначає необхідними, оскільки вони забезпечують стандарти гарантій демократичних прав особи, зокрема стосовно страхування життя, здоров'я тощо. Крім того, особливістю регулювання страхової діяльності на рівні ЄС є уніфікація регуляторних функцій і процедур, розподілених і закріплених за різними структурами ЄС. Так, формуючи єдину регуляторну систему на рівні ЄС, органи Союзу домагаються максимальної ефективності та прозорості в діяльності страховиків [1, с. 188–189]. Це пояснюється тим, що в рамках ЄС відбувається створення єдиного страхового ринку, який вимагає уніфікованого підходу до регулювання та нагляду. Велику роль в цьому відіграють недержавні саморегульвні організації, які уникають конфлікту державних інтересів, з огляду виключно на інтереси ринку та страховиків. Фактично, саморегулювання страхового ринку ЄС розглядається як окремий крок на шляху до лібералізації, а разом із тим й уніфікації системи регуляторних засобів щодо страховиків. Саме шляхом запровадження саморегулювання ринок ЄС домогся створення ефективної системи вимог

та обмежень для страховиків, як у сфері фінансових вимог і гарантій, так і у сфері звітності [12, с. 158–159].

Таким чином, запровадження сучасної моделі державного регулювання страхової діяльності в Україні необхідно орієнтувати на досвід та практику здійснення регулювання страхового спектру в ЄС та її країнах-членах. Це пояснюється, по-перше, євроінтеграційним курсом України, а по-друге, високим рівнем якості та ефективності системи регулювання страхової діяльності як в окремих країнах ЄС, так і загалом в Європейському Союзі.

Висновки і пропозиції. Підсумовуючи викладене вище, доцільно зробити низку висновків стосовно найбільш прийнятних напрацювань закордонного досвіду у сфері державного регулювання страхової діяльності і їх можливої імплементації у вітчизняну практику державного регулювання.

По-перше, необхідним є запровадження в Україні інституту страхових комісарів, функціонування яких ґрунтуватиметься на досвіді Франції. Це суб'єкти страхового ринку, що здійснюють професійну діяльність, але фактично перебувають на державній або публічній службі і реалізують політику держави щодо нагляду за діяльністю страховальників. Такий нагляд є більш мобільним та оперативним, ніж нагляд, що запроваджується державними регіональними представництвами контролюючих органів у сфері страхової діяльності.

По-друге, доцільно створити недержавний орган фінансового моніторингу страхового ринку, ґрунтуючись на досвіді Великобританії. Створення такого органу, який фінансуватиметься коштом внесків суб'єктів страхового ринку та здійснюватиме постійний незалежний моніторинг за діяльністю страховиків, на нашу думку, суттєво зменшить рівень корупції у відповідному сегменті державного управління в Україні.

По-третє, на нашу думку, цікавим та практичним є досвід Канади стосовно регіоналізації державного регулювання за суб'єктами страхового ринку залежно від регіонів, в яких вони діють. Запровадження такої практики в Україні, за умови збереження і загальнодержавного контролю за глобальними страховальниками, які діють на території всієї країни, дасть змогу суттєво підвищити ефективність та оперативність державного регулювання в означеній сфері. А зменшення навантаження на органи державного регулювання підвищить

і якість моніторингу, і мобільність під час запровадження нових інструментів управління фінансовим сектором.

Список використаної літератури:

1. Абрамітова Д.Р. Міжнародне регулювання страхування на світовому туристичному ринку / Д.Р. Абрамітова // Проблеми і перспективи розвитку банківської системи України. – 2014. – Вип. 39. – С. 5–13.
2. Андреева Е.В. Страховая деятельность и ее регулирование на современном страховом рынке / Е.В. Андреева, О.И. Русакова. – Иркутск : Изд-во БГУЭП, 2015. – 160 с.
3. Андреева Л.А. Правовое регулирование страхования за рубежом (сравнительный анализ) / Л.А. Андреева, Э.В. Чупина // Вопросы современной юриспруденции: сб. ст. по матер. XXXVII междунар. науч.-практ. конф. № 5(37). – 2014. – С. 40–45.
4. Білаш О.В. Напрями підвищення ефективності державного регулювання ринку страхових послуг в Україні / О.В. Білаш // Економічний вісник ЛНУ імені Івана Франка. – 2012. – № 18-1. – С. 247–254.
5. Герус Ю.В. Зарубіжний досвід фінансового забезпечення медичного страхування і можливості його застосування в Україні / Ю.В. Герус // Бізнес Інформ. – 2015. – № 4. – С. 224–232.
6. Гутко Л.М. Досвід провідних країн світу у галузі страхування / Л.М. Гутко // Економіка. Фінанси. Право. – 2005. – № 11. – С. 22–24.
7. Дегтяр А.О. Міжнародний досвід надання страхових послуг та регулювання страхової діяльності / А.О. Дегтяр, Р.Г.Соболь // Публічне управління: теорія та практика: збірник наукових праць Асоціації докторів наук з державного управління. – Х. : Вид-во «ДокНаукаДержУпр», 2011. – № 4(8) – С. 82–84.
8. Ермаков Д. Оптимизация западных пенсионных систем: опыт, представляющий интерес для России / Д. Ермаков // Человек и труд. – 2013. – № 8. – С. 44–52.
9. Жабинець О.Й. Державне регулювання страхової діяльності у контексті глобалізації світового страхового простору / О.Й. Жабинець // Науковий вісник НЛТУ України. – 2008. – Вип. 18.10. – С. 187–194.
10. Жук О.О. Зарубіжний досвід у сфері страхування та можливості його використання / О.О. Жук [Електронний ресурс]. – Режим доступу : [http://zt.knteu.kiev.ua/files/2014/2\(73\)/uazt_2014_2_36.pdf](http://zt.knteu.kiev.ua/files/2014/2(73)/uazt_2014_2_36.pdf).
11. Ивашкин Е.И. Государственное регулирование страховой деятельности за рубежом / Е.И.Ивашкин, В.В.Ионкин // Финансовый менеджмент в страховой компании. – 2006. –

- № 2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <https://www.lawmix.ru/bux/86313>.
12. Ромашкин А.В. Государственное регулирование страховой деятельности: мировой опыт и его использование в России : дис. ... к. э. н. : спец. 08.00.10 / А.В. Ромашкин. – М.: Академия бюджета и казначейства, 2008. – 177 с.
 13. Управління фінансовою безпекою економічних суб'єктів: [навчальний посібник] / [С.М. Фролов, О.В. Козьменко, А.О. Бойко та ін.] ; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. С.М. Фролова. – Суми : ДВНЗ «УАБС НБУ», 2015. – 332 с.
 14. Хоминич И.П. Реформы страхового регулирования и надзора: направления и риски / И.П. Хоминич // Современная экономика: концепции и модели инновационного развития : материалы VII Международной научно-практической конференции (19–20 февраля 2015 г. ; г. Москва, РЭУ им. Г.В. Плеханова). – Кн. 2. – 2015. – С. 335–341.
 15. About the FCA The National Association of Insurance Commissioners [Electronic resource]. – Access point : <https://www.fca.org.uk/about/the-fca>.
 16. About the NAIC // The National Association of Insurance Commissioners [Electronic resource]. – Access point : http://www.naic.org/index_about.htm.
 17. Commission de contrôle des assurances [Electronic resource]. – Access point : <http://acpr.banque-france.fr/accueil.html>.
 18. Federal Financial Supervisory Authority [Electronic resource]. – Access point : https://www.bafin.de/EN/DieBaFin/AufgabenGeschichte/aufgabengeschichte_node_en.html.
 19. Mitnik S. Solvency II Calibrations: Where Curiosity Meets Spuriousity / S. Mitnik // Working Paper – № 4. – 2011. – Munich: Center for Quantitative Risk Analysis (CEQURA) Department of Statistics University of Munich, 2011. – 41 p.
 20. Office of the Superintendent of Financial Institutions [Electronic resource]. – Access point : <http://www.osfi-bsif.gc.ca/Eng/Pages/default.aspx>.
 21. The Financial Services Agency [Electronic resource]. – Access point : <http://www.fsa.go.jp/en/monitor/index.html>.

Федорова Н. О. Зарубежный опыт государственного регулирования страховой деятельности

Статья посвящена анализу зарубежного опыта организации государственного регулирования страховой деятельности. В статье представлены результаты анализа существующих подходов к классификации моделей государственного регулирования страховой деятельности. Определены основные элементы содержания государственного регулирования страховой деятельности. Проведен анализ моделей государственного регулирования в различных странах с точки зрения субъектного подхода. Раскрыта сущность и содержание инструментов государственного регулирования рынка страховых услуг в некоторых странах. Исследованы особенности правового статуса и цели деятельности субъектов, осуществляющих государственное регулирование на рынке страховых услуг в разных странах. Выделены направления совершенствования модели государственного регулирования страховой деятельности в Украине с учетом зарубежного опыта.

Ключевые слова: государственное регулирование страховой деятельности, инструменты государственного регулирования страховой деятельности, страхователи, надзорная деятельность в страховании, мониторинг страховой деятельности, зарубежный опыт регулирования страховой деятельности.

Fedorova N. O. Foreign experience of public regulation of insurance activities

The article is devoted to the analysis of foreign experience of organization of state regulation of insurance activity. It presents the results of the analysis of existing approaches to the classification of models of state regulation of insurance activities. The basic elements of the content of state regulation of insurance activity are determined. The analysis of models of state regulation in different countries from the point of view of the subject approach is carried out. The essence and content of the instruments of state regulation of the insurance services market in some countries are revealed. The peculiarities of the legal status and the purpose of the activity of the subjects that carry out the state regulation in the market of insurance services in different countries are investigated. The directions of perfection of the model of state regulation of insurance activity in Ukraine with the account of foreign experience are singled out.

Key words: state regulation of insurance activity, instruments of state regulation of insurance activity, insurers, supervisory activity in insurance, monitoring of insurance activity, foreign experience in regulation of insurance activity.

I. В. Чаплай

кандидат наук із державного управління,
докторант кафедри публічного адміністрування
Міжрегіональної Академії управління персоналом,
виконавчий директор
Президії Всеукраїнської асамблеї докторів наук із державного управління

ІНСТИТУЦІЙНІ ФОРМИ ОПТИМІЗАЦІЇ КОМУНІКАТИВНИХ ВІДНОСИН У СИСТЕМІ ВЗАЄМОДІЇ ОРГАНІВ ДЕРЖАВНОЇ ВЛАДИ ТА ГРОМАДСЬКОСТІ

У статті визначено рівень важливості оптимізації комунікативних відносин у системі взаємодії органів державної влади та громадськості, а також пріоритетність забезпечення дієвості в діяльності громадських організацій, що має бути реалізована шляхом запровадження нових інституційних форм оптимізації державно-громадянської комунікації. Вони нині є визначальним фактором важливих суспільно-політичних перетворень, що впливають на розвиток публічної політики, передбачають здатність почути, вислухати, впливають на діяльність як владних структур, так і громадськості.

Ключові слова: державно-громадянська комунікація, органи державної влади, прес-служба, інформаційно-аналітичні підрозділи.

Постановка проблеми. Нині державно-громадянська комунікація, висвітлюючи діяльність інститутів громадянського суспільства, має намагатися донести до людей ідеї, основні принципи роботи органів державної влади, пробудити інтерес до цього процесу. Другим принципом, на якому тримається державно-громадянська комунікація, є принцип народовладдя. Державно-громадянська комунікація має всебічно висвітлювати процес життєдіяльності країни: у достатньому обсязі повідомляти про функціонування демократичних інститутів, що дають змогу громадянам країни ширше реалізовувати право участі у справах держави (президентські і парламентські вибори, референдум тощо), інформувати про діяльність уряду, про прийняття державних нормативних документів, що регламентують життя суспільства, про участь у формуванні політичної та правової культур громадян тощо.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання оптимізації комунікативних відносин у системі взаємодії органів державної влади та громадськості є об'єктом дослідження таких провідних вчених із державного управління, як: В. Вакуленко, А. Гаврилук, В. Голубь, В. Гомольська, Н. Дацій, І. Дроб'язко, С. Дубенко, В. Куйбіда, С. Мартова, М. Окландер, Є. Романенко, К. Романенко, А. Старостіна, В. Тимошук.

Віддаючи належне проведеним дослідженням, зазначимо, що більшість із них зорієнтована на вирішення проблеми надання якісних послуг органами державної влади та місцевого самоврядування. Незважаючи на значні напрацювання з цієї проблематики, поза увагою залишилася оцінка якості взаємодії та обміну інформацією влади з громадськістю як першочергова умова забезпечення легітимності влади та підтвердження того, що влада належить народові.

Мета статті. Готовною метою роботи є обґрунтування необхідності оптимізації комунікативних відносин у системі взаємодії органів державної влади та громадськості і розроблення практичних механізмів реалізації державно-громадянської стратегії.

Виклад основного матеріалу. Державно-громадянська комунікація нині має визначати статус громадських організацій і об'єднань, бути невід'ємним елементом громадянського суспільства. Всебічне висвітлення діяльності державних організацій зміцнює довіру до представників органів державної влади, створює атмосферу дружби і доброзичливості в суспільстві.

Таким чином, вивчаючи передовий досвід іноземних країн, можна констатувати назрілу необхідність формування такої державно-громадянської комунікації, метою якої є реаліза-

ція та захист конституційних прав громадян на свободу отримання і поширення інформації [1]. Державно-громадянська комунікація має об'єднувати представників державної влади, громадських об'єднань, ЗМІ та інших організацій, що здійснюють діяльність у сфері масової інформації. Вирішуючи спірні питання, що виникають у процесі діяльності ЗМІ, вона має сприяє об'єктивному осмисленню проблем інформаційного простору і забезпечувати його подальший гармонійний розвиток, спрямований, у першу чергу, на захист громадянських прав та інтересів людей [2]. Основними принципами формування державно-громадянської комунікації мають бути правдивість, об'єктивність, сумлінність, повага до людських цінностей, гуманізм, соціальна справедливість, рівність і свобода громадян тощо.

Таким чином, гармонійна державно-громадянська комунікація – найважливіша умова міцності основ громадянського суспільства, що захищає його інтереси і загальнолюдські цінності.

Якість взаємодії та обміну інформацією влади з громадськістю є першочерговою умовою забезпечення легітимності влади як підтвердження того, що влада належить народові. За словами професора Є.О. Романенка, саме комунікація нині забезпечує реалізацію нових нормативно-ціннісних та ідеологічних аспектів державної політики, утвердження універсальних підходів до участі громадськості у процесах оцінки діяльності органів державної влади та надання відповідних державно-управлінських послуг [3, с. 6]. У цьому контексті державні органи зобов'язані не просто інформувати населення, але також обґрунтовувати, пояснювати, залучати громадськість до вирішення суспільних проблем у галузі публічного управління. Діалог, у першу чергу, потрібен щодо того, які питання варто порушувати, чи правильно визначені проблеми, які інтереси і ризики у тих чи інших проблем, чи враховані всі альтернативи, як посилити здатність розв'язувати подібні проблеми у майбутньому тощо.

Прозоре відкрите публічне управління державно-громадянською комунікацією належним чином забезпечує діалог із громадськістю на всіх етапах прийняття рішень та постійний доступ до повної інформації про діяльність органів державної влади. Ефективне публічне управління державно-громадянською комунікацією є чесним та відвертим, відповідальним, підзвітним та підконтрольним громадськості, на

постійній основі, прогнозованим та адекватним суспільним реаліям, чутливим до альтернатив розвитку діяльності державних інститутів, уважним до різних позицій громадян, а, отже, залучає громадян до процесів прийняття рішень.

На противагу звичній практиці публічного управління державно-громадянською комунікацією, що передбачає надання централізованої інформації, яка значною мірою закрита та обмежена, в ефективного публічного управління вона відкрита і доступна для всіх, здатна ефективніше та результативніше задовольняти суспільні потреби, тобто виробляти соціально значущі рішення під час формування та здійснення демократичної політики та самоврядної діяльності [4].

Сучасні інституційні форми оптимізації комунікативних відносин у системі взаємодії органів державної влади та громадськості мають включати:

- створення структурних підрозділів (спеціальних інформаційних служб або систем) в апаратах центральних і місцевих органів виконавчої влади з питань взаємодії та зв'язків із громадськістю;

- формування в органах законодавчої та судової влади України спеціальних підрозділів зі зв'язків із громадськістю з метою виконання відповідних маркетингових функцій для належного інформаційно-комунікативного забезпечення діяльності;

- систематизація та унормування низки нормативно-правових актів, що регламентують питання комунікативної взаємодії органів державної влади, органів місцевого самоврядування, ЗМІ, громадськості [5, с. 77];

- ефективна координація роботи відповідних структурних підрозділів (прес-служба, інформаційно-аналітичні підрозділи), що відповідають за налагодження комунікативної взаємодії органів державної влади з громадськістю тощо.

Останнім часом органи державної влади в Україні дедалі більше уваги приділяють питанню врахування в законопроектній діяльності вимог Конвенції про захист прав і основних свобод людини, що підтверджується прийнятими актами Президента України та Кабінету Міністрів України. Від Міністерства юстиції України вимагається готувати проекти законів на новому людиноорієнтованому рівні.

Одним із головних принципів демократичного публічного управління є відкритість публічно-комунікативних процесів держави, завдяки

чому створюються сприятливі умови для участі у цих процесах громадськості.

У деяких країнах участь громадськості офіційно регламентується, але в багатьох державах ці відносини та взаємозв'язки є менш формальними, хоча нерідко гарантуються законом. Завдяки відкритості публічно-комунікативних процесів для громадян, а також груп, які усвідомлюють та організовано відстоюють власні інтереси, публічне управління стає демократичнішим, адже кінцевий результат діяльності органів державної влади формується з урахуванням більшої кількості громадських позицій. У західних країнах дедалі частіше прослідковується тенденція, що керівництво, або уряд, рухається до системи управління, в якій громадськість та влада вже не несуть прямої відповідальності за надання державних послуг, і цю функцію приймає третя сторона, в основному неурядові організації [6, с. 857].

Ідеальне управління визначається як управління, що знаходить баланс між раціональним і ефективним наданням державних послуг, а також як дійсно відкритий і демократичний процес [7, с. 610–611]. За таких умов процес прийняття рішень для підтримки ідеї участі громадян у процесах держави, в першу чергу, підкреслює принцип доброї волі та взаємопорозуміння, а не ієрархію і підпорядкування. Перехід до нових форм людиноцентричної взаємодії органів державної влади і громадян визначається як нова тенденція в області державного управління або як нове державне управління.

Не є секретом той факт, що спроби багатьох держав, зокрема й України, зі створення систем управління, що здатні реально залучати громадян і визначати, враховувати їх потреби у продуктах державного управління, часто не змогли принести очікуваних результатів. На науковому рівні це часто пояснюється недоліками нинішньої представницької демократії, що, на жаль, не в змозі вирішити складні гетерогенні проблемисупільства і забезпечити врахування його інтересів, через активізацію участі громадян у державній політиці.

Окрім того, відкритість комунікаційного процесу дає громадянам змогу переконатися, що принцип самоврядування тією чи іншою мірою застосовується. Завдяки врахуванню різних точок зору громадськості формується можливість підвищувати рівень їх знань, отримуючи при цьому необхідну підтримку з боку населення щодо впровадження нових реформ у діяльності

органів державної влади. Коли особа відчуває себе не простовиконавцем закону, а є невід'ємною частиною законодавчого процесу, підвищується вірогідність її позитивного ставлення до того чи іншого продукту державного управління.

Традиційно, участь громадян у публічно-комунікативних процесах держави пов'язана з формами політичної діяльності, в той час, як участь громадян в адміністративних процесах є менш проаналізованою, зокрема, пряма участь громадян, які беруть участь в отриманні державних послуг і процесах поліпшення їх якості, в реалізації питань державної політики. Пряма участь громадян у реалізації питань державної політики визначається як взаємодія громадян і органів державної влади, пов'язана з політичними рішеннями щодо надання державних послуги [8, с. 1193–1194]. У цьому сенсі участь громадян розуміється як така, що безпосередньо впливає на створення і реалізацію державної політики, а громадяни розглядаються як складова частина процесу управління та істотно впливають на важливі державні рішення.

Саме участь громадян є невід'ємною частиною процесу демократизації держави, однак активніша участь не обов'язково веде до більшої демократії. Правові можливості участі мають важливе значення і велику кількість формальних процедур, що може розглядатися як фактор підтримки цієї участі, проте її бюрократизація також можлива, що означає, що демократизація оголошена, але не реалізована.

Отже, за результатами стислого аналізу зарубіжних та вітчизняних джерел тлумачення форм громадянської участі в публічно-комунікативних процесах держави, було сформульовано висновок, що вони можуть бути витлумачені як плановані та постійні зусилля між органами державної влади та громадськістю, спрямовані на гармонізацію відносин між ними і, як результат, запобігання виникненню конфліктів, непорозуміння або їх розв'язання шляхом налагодження гнучкої системи взаємовигідного функціонального співробітництва.

Одним з основних завдань органів державної влади має бути не стільки вирішення питань щодо централізації, або децентралізації, державної політики, а реалізація при цьому очікувань своїх громадян. Це, у свою чергу, сприятиме наближенню органів державної влади до громадян, зниженню рівня конфліктності і поліпшенню ефективності публічного управління в Україні.

Під час розроблення механізмів реалізації державно-громадянської стратегії особливу увагу необхідно приділити розподілу компетенції та функцій державних органів, установ і організацій, задіяних у цьому питанні. У комунікаційній діяльності ключового значення набуває перенесення акценту із традиційної регламентації державно-громадянських комунікаційних відносин до нових європейських форм соціальної комунікативної взаємодії, що конструює і конститує форми соціального буття [9]. Варто запровадити обов'язкову громадську експертизу проектів законодавчих і нормативно-правових актів, забезпечити моніторинг їх сприйняття населенням України тощо. Необхідно також визначити орган, який би здійснював цю діяльність та координував роботу з міжнародними організаціями – учасниками реалізації державно-громадянської стратегії. Заслугує на увагу доцільність створення спеціалізованого державного органу, який би виконував функцію об'єднання зусиль у цьому напрямі. Корисним може бути досвід Литви щодо створення єдиного урядового інформаційного порталу «My government» («Мій уряд») де започатковано організацію урядових сайтів [10].

Треба зміцнювати роль громадськості у процесі реалізації державно-громадянської стратегії. Від її неупередженості та юридичної грамотності застосування норм комунікаційного законодавства залежать не лише остаточні результати впровадження стратегії, а й ступінь довіри громадян до держави і влади, авторитет країни на міжнародній арені. Це має бути одним із ключових завдань державно-громадянської стратегії. Тут важливим питанням постає забезпечення належного рівня правової культури громадян. Держава та її громадяни мають розмовляти однією юридичною мовою. Тому ліквідація правової безграмотності, роз'яснення з боку держави своїх кроків є важливим завданням усіх гілок влади. В.В. Мусієнко зазначає: «Дослідження питань, пов'язаних визначенням стану правової свідомості громадян, нині є надзвичайно важливим, оскільки дає змогу спрогнозувати юридично значиму поведінку пересічного громадянина тій чи іншій ситуації. Через аналіз правосвідомості, її архетипів та етнічної специфіки стає можливим пізнання процесу відображення права суспільній свідомості» [11, с. 34].

Висновки і пропозиції. Отже, важливого значення набуває саме соціальний аспект

реалізації державно-громадянської стратегії. Зусилля держави мають спрямовуватися на формування у людей довірливого ставлення до своєї діяльності, руйнування стереотипів щодо його бездіяльності, закріплення у людини впевненості в тому, що демократично обрана влада спроможна захистити її від будь-яких порушень її законних прав у процесі комунікації. Водночас для чиновників треба створити ситуацію, за якої їм було б не вигідно використовувати неефективні системи реалізації державно-громадянської стратегії.

Сприяти реалізації державно-громадянської стратегії одними лише законодавчими методами неможливо. Потрібне тісне соціальне партнерство та діалог між громадянами і державою. Суспільство не лише має бачити, яких зусиль докладає влада для реалізації державно-громадянської стратегії, а й бути безпосереднім учасником у співпраці з нею. Значна роль у цьому відводиться засобам масової інформації.

Список використаної літератури:

1. Про інформацію : Закон України від 02.10.1992 р. № 2657-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ecopravo.org.ua/2011/06/06/17>.
2. Лукашенко А.Г. Беларусь в современном мире: выступление на встрече со студентами БГУ 12.02.2008 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www/president.gov.by/press49929.html#doc>.
3. Комунікативна політика держави: теоретико-методологічний аналіз : [монографія] / Є.О. Романенко. – К. : НАДУ, 2014. – 400 с.
4. Батенева Т. Партнерам предложили услышать друг друга [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/kommunikatsii-upravlencheskogopartnerstva-kak-effektivnaya-forma-dialoga-obschestva-i-vlasti>.
5. Макаренко А. Європейська інформаційна політика / А. Макаренко. – К., 2003. – 379 с.
6. What is Transparency? : Presentation for ILEA Seminar (20 July 2013) / UNPAN [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan012062.pdf>.
7. Eikenberry A.M. Philanthropy, voluntary association and governance beyond the state: giving circles and challenges for democracy / A.M. Eikenberry // Administration & Society. – 2007. – Vol. 39. – No. 7. – PP. 857–882.
8. Box R.C., Marshall G.S., Reed Ch.M. New public management and substantive democracy / Box R.C., Marshall G.S., Reed Ch.M. // Public Administration Review. – 2001. – September/October. – Vol. 61. – No. 5. – PP. 608–619.

9. Callahan K. Citizen participation: models and methods / K. Callahan // Journal of Public Administration. – 2007. – N 30. – PP.1179–1196.
10. Бородина Т.В. Социальный диалог: коммуникативные стратегии личностной репрезентации общественных отношений : дис. ... к. ф. н. / Т.В. Бородина [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.dissercat.com/content/sotsialnyi-dialog-kommunikativnyestrategii-lichnostnoi-reprezentatsii-obshchestvennykh-otno#ixzz28eXeqFVq>.
11. Мусієнко В.В. До питання про рівень правосвідомості мешканців Решетилівського району Полтавської області / В.В. Мусієнко // Матеріали VII Всеукраїнської студентської науково-практичної конференції «Правозахисний рух: історія і сучасність» (м. Полтава, квітень 2014 р.). – Полтава, 2014. – С. 60–65.

Чаплай И. В. Институциональные формы оптимизации коммуникативных отношений в системе взаимодействия органов государственной власти и общественности

В статье определен уровень важности оптимизации коммуникативных отношений в системе взаимодействия органов государственной власти и общественности, а также приоритетность обеспечения действенности в деятельности общественных организаций, что должна быть реализована путем введения новых институциональных форм оптимизации государственно-гражданской коммуникации. Они являются определяющим фактором важных общественно-политических преобразований, влияющих на развитие публичной политики, что предусматривают способность услышать, выслушать, и влияют на деятельность как властных структур, так и общественности.

Ключевые слова: *государственно-гражданская коммуникация, органы государственной власти, пресс-служба, информационно-аналитические подразделения.*

Chaplay I. V. Institutional forms of optimizing of communicative relations in the system of interaction between state authorities and the public

The article defines the level of importance of optimizing the communicative relations in the system of interaction between public authorities and the public, and, also, the priority of ensuring of effectiveness in the activities of public organizations, which should be realized by introducing of new institutional forms for optimizing state-civil communication. They, for today, are the determining factor of important social and political transformations affecting the development of public policy, which provide for the ability to hear, listen, influence on the activities of both government structures and the public.

Key words: *state-civil communication, public authorities, press service, information and analytical units.*

НОВАЦІЇ ПЕНСІЙНОГО ЗАКОНОДАВСТВА: ОГЛЯД ОСНОВНИХ ЗМІН

Стаття присвячена змінам у пенсійному законодавстві України у зв'язку з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій». Розкрито та критично оцінено основні аспекти проведеної пенсійної реформи, зроблено висновки щодо недосконалості впроваджених змін. Запропоновано авторські рекомендації щодо усунення дисбалансу пенсійної системи України.

Ключові слова: пенсія, пенсійна система, пенсійне забезпечення, реформування, зміни, перерахунок пенсій.

Постановка проблеми. Із 1 жовтня 2017 р. в Україні стартувала запроваджена урядом і парламентом пенсійна реформа. Про чергове збільшення пенсій у Кабміні заговорили ще у травні поточного року. Тоді уряд представив проект, за яким мала відбутись пенсійна реформа. Усім пенсіонерам обіцяли перерахувати пенсійні виплати за єдиною формулою. І на початку жовтня Верховна Рада проголосувала за такі нововведення.

Однак докорінних змін у пенсійне законодавство ця реформа не внесла. Нині, як і раніше, в Україні продовжує діяти радянська солідарна пенсійна система, коли покоління працівників годує покоління пенсіонерів. Вона неефективна, бо наші демографічні показники вже далеко від радянської норми. А податки для виплат пенсій сплачують далеко не всі громадяни. Тому в Пенсійному фонді утворюється дірка, яка щороку зростає.

Реформа, яку запропонував уряд, по суті, реформою не є. Адже пенсійна система поки що не змінилася – вона залишається солідарною. Щоправда, тепер її модернізують із можливістю переходу до накопичувальної системи: спочатку коштом державних накопичувальних фондів (2 рівень), а згодом й недержавних установ (3 рівень).

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Питання, пов'язані з визначенням перспектив реформування системи пенсійного забезпечення, розглядалися багатьма зарубіжними та вітчизняними вченими, такими як: Б. Зайчук, Н. Ковальова, Е. Лібанова, О. Макаренко, Г. МакТаггарт, Б. Надточій, І. Новіков, А. Нечай, М. Папієв, М. Ріппа, В. Роїк, А. Соловійов,

І. Сирота, Н. Яценко тощо. Проте, незважаючи на велику кількість наукових праць, триває пошук найбільш ефективної моделі пенсійного забезпечення в Україні, особливо, з огляду на внутрішні фактори, що впливають на подальше реформування пенсійної системи.

Мета статті. Головною метою цієї статті є аналіз чинних норм законодавства щодо пенсійного забезпечення, зокрема Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій».

Виклад основного матеріалу. 3 жовтня 2017 р. Верховна Рада України ухвалила у другому читанні законопроект № 6614 «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» [4], ініціатором якого виступив нинішній Прем'єр-міністр України В. Гройсман.

За запропонованою пояснювальною запискою [3], мета цього нормативно-правового акта полягала в нижченаведеному: відновлення диференціації розмірів пенсій залежно від заробітку та страхового стажу; перегляд умов перерахунку (індексації) пенсій; зміна механізму відшкодування пільгових пенсій на сплату єдиного внеску; перегляд умов призначення пенсій за віком на пільгових умовах та за вислугу років; впровадження єдиних підходів до обчислення пенсій, відповідно до норм Закону № 1058, держслужбовцям, науковцям, посадовим особам місцевого самоврядування, прокурорам, працівникам Національного антикорупційного бюро та Національного агентства з питань запобігання корупції; звільнення солідарної системи від невластивих для неї видатків.

З метою аналізу ухвалених змін варто зупинитися на ключових аспектах реформи.

1. Найбільш ключовою та довгоочікуваною зміною стало «осучаснення пенсій», тобто їх перерахунок відповідно до показника середньої заробітної плати по Україні, з якої сплачуються страхові внески, за 2014–2016 рр. Цей показник нині становить 3 764,40 грн. і застосовується для обчислення пенсій, що призначаються в 2017 р.

Чому саме цей показник є найбільш ключовим, допоможе нам розібратись просте розуміння трьох компонентів, що враховуються під час обчислення розміру пенсії, – це зарплата працівника, його стаж роботи та показник середньої заробітної плати по Україні, який застосовується під час обчислення пенсії.

Середня зарплата в Україні зростає щороку, тому пенсії українців мають «осучаснюватись» щорічно. Однак останнього разу таке «осучаснення» відбулося в 2012 р., але із застосуванням показника середньої заробітної плати по Україні за 2007 р. у розмірі 1 197,91 грн. За цей же час середня зарплата по Україні, яка застосовується під час обчислення пенсії, зросла до 3 764,4 грн., або більше ніж втричі. А тому пенсіонери, які, скажімо, вийшли на пенсію 10 років тому, отримували пенсію в рази меншу, ніж їх колеги, які почали отримувати пенсію нещодавно.

З 1 жовтня 2017 р. така диспропорція в розмірах пенсій скасована.

2. Автоматична щорічна індексація (перерахунок) пенсій. У законі передбачається автоматична норма про щорічну індексацію (перерахунок) пенсій для захисту від інфляції. Така норма знайшла своє закріплення в змінах до ст. 42 Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [5]. Однак такий перерахунок, згідно із внесеними змінами, буде відбуватися з урахуванням фінансових можливостей солідарної системи – тобто, якщо буде зростання економіки і бюджет буде наповнюватися краще. При цьому індексація буде прив'язана до показника зростання середньомісячних зарплат за три роки – не менше ніж на 50% такого зростання і не менше ніж на 50% індексу споживчих цін. Раніше такий перерахунок пенсій відбувався не менше ніж на 20% росту середньої зарплати.

Тому, з одного боку, введення такого обмеження на рівні 50% зростання зарплати за три роки буде виступати своєрідним гальмом, що забезпечить помірно підвищення пенсій і вбе-

реже Пенсійний фонд та бюджет від значних видатків. З іншого боку, пропонуючи таку зміну, уряд запевнив, що прописана в законі норма не дасть змоги заморозити індексацію, як це відбувалося донині – Кабмін буде просто зобов'язаний її робити.

Однак з аналізу цієї норми слідує, що у разі, якщо уряд вирішить, що фінансових можливостей у бюджеті немає, то й індексації не буде.

3. Зміна механізму відшкодування пільгових пенсій. За раніше чинними правилами, пенсійні виплати для пенсіонерів, які працювали на шкідливих виробництвах та мають право на достроковий вихід на пенсію, мають відшкодувати підприємства. Однак така система пенсійного забезпечення для цієї категорії пенсіонерів не виправдала себе.

Приміром, людина працювала на шкідливому виробництві 5–10 років тому і нині виходить на пенсію. За цей час підприємство зі шкідливими умовами праці могло ліквідуватися, збанкрутувати, згорнути виробництво. І компенсувати виплати просто немає кому. Навіть більше, система сама створює можливості для зловживань. Адже нерідко підприємства навмисне змінюють організаційну структуру, аби уникнути великих виплат. За таких умов заборгованість перед Пенсійним фондом у підприємств зростає, а фінансовий тягар виплати таких пенсій повністю лягає на Пенсійний фонд.

Згідно із запропонованими змінами, підприємства замість відшкодування пенсій сплачуватимуть підвищений ЄСВ за своїх працівників, зайнятих на шкідливих виробництвах (із поступовим переходом до накопичувальної системи пенсійного забезпечення), зокрема:

за осіб, які виконують роботи зі шкідливими та небезпечними умовами праці (Список 1), доплата ЄСВ становитиме 15% (тобто загалом за таких працівників підприємство сплачуватиме ЄСВ за ставкою 37%);

для всіх інших категорій працівників, що мають право на достроковий вихід на пенсію через шкідливі умови праці, доплата ЄСВ становитиме 7% (тобто загалом роботодавець сплачуватиме за таких співробітників ЄСВ за ставкою 29%).

Згідно з висновком на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій», експерти не заперечували щодо відшкодування пільгових пенсій шляхом сплати роботодавцями підвищеної ставки єдиного внеску за працівників,

зайнятих на особливо шкідливих та особливо важких роботах за списками № 1 та № 2, на рівні 15% та 7% відповідно, однак, було звернуто увагу на відсутність будь-яких актуарних розрахунків щодо ефективності запровадження нового механізму відшкодування пенсій [2].

Загалом, запропонована система може запобігти подальшому накопиченню боргів підприємств перед Пенсійним фондом. З іншого боку, необдумане підвищення ставки ЄСВ штовхатиме роботодавців до «тінізації» заробітної плати.

4. Пенсії для працівників з особливими умовами праці. Варто зазначити, що загалом у цьому законі ухвалена негативна тенденція до обмеження права громадян на пільгове пенсійне забезпечення. В ухваленому законі не визначений порядок пенсійного забезпечення осіб, які працювали до набрання чинності Законом України «Про пенсійне забезпечення», на роботах зі шкідливими і важкими умовами праці, як це передбачалося у ст. 100 цього Закону [7]. Також цим Законом скасовується право на призначення пенсій за вислугу років для працівників освіти, охорони здоров'я, соціального захисту та інших категорій. Призначення пенсій за вислугу років буде здійснюватися лише для військовослужбовців.

Однак вважаємо таку різке обмеження одним зі способів уряду штучно зменшити кількість пенсіонерів, а не реальними реформами.

Неможна підтримати і необґрунтовану пропозицію щодо скасування права на призначення пенсій за вислугу років для таких працівників, як: окремі категорії працівників авіації та льотно-випробного складу; робітники локомотивних бригад і окремі категорій працівників, які безпосередньо здійснюють організацію перевезень і забезпечують безпеку руху на залізничному транспорті та метрополітені; водії вантажних автомобілів, безпосередньо зайняті в технологічному процесі на шахтах, у рудниках, розрізах і рудних кар'єрах на вивезенні вугілля, сланцю, руди, породи та деяких інших категорій працівників. Це пояснюється тим, що підставою для призначення пенсій за вислугу років є зайнятість окремих категорій громадян на роботах, виконання яких призводить до втрати професійної працездатності або придатності у більш ранньому віці, ніж настання загального пенсійного віку.

Погоджуючись із висновками експертів, вважаємо, що зміна пільгових умов пенсійного забезпечення громадян має ґрунтуватися на відпо-

відних висновках щодо покращення умов праці та наявності можливості для відновлення втраченої професійної працездатності або придатності до настання віку виконувати такі роботи [2].

5. Скасування спеціальних режимів пенсій. До ухвалення Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» у системі пенсійного забезпечення України, крім страхових пенсій, існував ще один вид пенсійних виплат – так звані спеціальні пенсії. Право на них, а також порядок призначення і виплати визначалися окремими законами. Зокрема, право на спеціальні пенсії мали депутати, державні службовці, судді, прокурори, службовці органів місцевого самоврядування, науковці. Спеціальні пенсії, як правило, виплачувалися у підвищеному розмірі порівняно зі страховими пенсіями.

Свого часу така система запроваджувалася як своєрідна компенсація за низький рівень заробітної плати у відповідних категорій працівників. Однак із моменту запровадження спеціальних пенсій умови оплати праці таких працівників значно покращилися, через що відбувся поступовий відхід від спеціального відсоткового режиму призначення пенсій (з 90 до 60%), аж до скасування чинних привілеїв у призначенні таких пенсій. Спеціальні пенсії, які вже призначені, будуть виплачуватися і далі. Зміни стосуватимуться лише пенсіонерів, які виходитимуть на пенсію після набрання чинності відповідного закону.

Таким чином, на думку ініціаторів цього Закону, запровадження єдиного підходу до призначення пенсій, коли враховується не професія, а лише рівень заробітної плати і страховий стаж, є найбільш справедливою.

Однак не можемо погодитися з цим підходом, оскільки недостатньо обґрунтованим виглядає положення п. 4⁷, яким доповнюється розділ XV «Прикінцеві положення» Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» [5] щодо здійснення примусового перерахунку за нормами Закону України «Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування» пенсій, що були призначені за спеціальними законами. Відсутність пропозиції про осучаснення та перерахунок цих пенсій на умовах, які встановлювалися законодавством під час їх запровадження, тягне за собою порушення конституційних прав громадян.

6. Звільнення солідарної системи від невластивих для неї видатків. Цьогоріч дотація

з Державного бюджету Пенсійному фонду становить 141,3 млрд грн. Це майже половина від суми, необхідної для виплати усіх пенсій у державі. При цьому видатки Пенсійного фонду власне на сплату страхових пенсій становлять лише 75% від загальних виплат [1]. Решта – інші види пенсій і соціальних доплат. Згідно з ухваленими змінами, пропонується звільнити солідарну пенсійну систему від страхових виплат, які не забезпечені надходженнями страхових внесків, якими є: видатки на виплату цільової грошової допомоги на прожиття інвалідам війни та УБД; відшкодування єдиного внеску за працюючих інвалідів на підприємствах УТОГ, УТОС; видатки на фінансування пільгових пенсій у зв'язку із заміною механізму фінансування пільгових пенсій; пенсії за вислугу років (для тих, хто вже перебуває на пенсії); відшкодування доплат до прожиткового мінімуму. Зазначені виплати запропоновано здійснювати з інших джерел, зокрема, з державного бюджету.

Вважаємо, запропоновані зміни природними і такими, що зменшать навантаження на Пенсійний фонд.

Окрім основних змін, зумовлених метою самого Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій», пенсійна система зазнала низки інших змін, які суттєво впливають на долю нинішніх та майбутніх пенсіонерів.

Зупинимось на основних із них:

1. Приховане підвищення пенсійного віку.

Ще презентуючи реформу, В. Гройсман заявив, що підвищення пенсійного віку вдалося уникнути. Насправді, це не зовсім так. Ключовим елементом змін до законодавства, за пропозицією уряду, є підвищення на 10 років мінімального та повного страхового стажу для призначення пенсії: із 15 до 25 років та з 25 до 35 років, відповідно (підвищення на один рік відбуватиметься поступово протягом 10 років – із 2018 по 2028 рр.). А це, власне, і призведе до автоматичного підвищення пенсійного віку.

Нині українцям достатньо пропрацювати 15 років, щоб, у принципі, претендувати на пенсію. За новим проектом, пенсія за віком у 60 років призначатиметься за наявності 25-річного страхового стажу. Та кожні 12 місяців вимога до страхового стажу збільшуватиметься на рік. Тобто у 2028 р. треба буде мати вже 35 років стажу.

Починаючи з 1 січня 2018 р., право на призначення пенсії за віком після досягнення віку

60 років мають особи за наявності страхового стажу:

з 1 січня 2018 р. по 31 грудня 2018 р. – не менше 25 років;

з 1 січня 2019 р. по 31 грудня 2019 р. – не менше 26 років;

з 1 січня 2020 р. по 31 грудня 2020 р. – не менше 27 років;

з 1 січня 2021 р. по 31 грудня 2021 р. – не менше 28 років;

з 1 січня 2022 р. по 31 грудня 2022 року – не менше 29 років;

з 1 січня 2023 року по 31 грудня 2023 р. – не менше 30 років;

з 1 січня 2024 р. по 31 грудня 2024 року – не менше 31 років;

з 1 січня 2025 року по 31 грудня 2025 р. – не менше 32 років;

з 1 січня 2026 р. по 31 грудня 2026 р. – не менше 33 років;

з 1 січня 2027 р. по 31 грудня 2027 р. – не менше 34 років;

починаючи з 1 січня 2028 р. – не менше 35 років.

У разі відсутності вказаного вище страхового стажу для виходу на пенсію в 63 роки з 1 січня 2018 р. треба мати стаж 15–25 років, у 2028 р. – вже 25–35 років. Починаючи з 1 січня 2019 р., особи зі страховим стажем у 15 років можуть отримати пенсію лише по досягненні 65 років. У разі, якщо вони не мають такого стажу, їм призначатимуть державну соціальну допомогу [4].

Таким чином, уряд фактично обмежив кількість людей, які виходять на пенсію. Це можна робити шляхом підвищення мінімального пенсійного віку або через «приховане підвищення віку». Норма щодо підвищення страхового стажу якраз виконує таку роль.

2. Компенсація страхового стажу. Можливість компенсації страхового стажу існувала й раніше. Особи, яка претендувала на пенсію за віком і не мала достатньої кількості років страхового стажу, мала право його «докупити» шляхом укладення угоди про добровільну участь у системі загальнообов'язкового державного соціального страхування [6]. Жодних обмежень щодо кількості років, які можна було компенсувати, не було. З 1 жовтня 2017 р. таке обмеження становить 5 років.

І таку компенсацію доцільно провести якомога раніше, оскільки щороку сума, яку потрібно буде сплатити за кожний куплений рік стра-

хового страху, буде збільшуватись відповідно до зростання мінімальної заробітної плати.

3. Зниження коефіцієнту страхового стажу. До внесення змін, за період участі в солідарній системі величина оцінки одного року страхового стажу дорівнювала 1,35%, а за період участі в солідарній і накопичувальній системах пенсійного страхування – 1,08%. З 1 жовтня 2017 р. величина оцінки одного року страхового стажу за період участі в системі загальнообов'язкового державного пенсійного страхування становить 1%.

Що це означає простою мовою? Кожен рік стажу під час розрахунку пенсій множитимуть не на коефіцієнт 1,35, а на коефіцієнт 1. І це позначиться на сумі виплат.

Ще до подання законопроектів до Верховної Ради, низка експертів заявляли, що ця зміна може знизити пенсії на 30–40%. В уряді відповіли, що, навпаки, здебільшого умови перегляду пенсій для тих, хто на неї вже вийшов, будуть покращені. Однак розрахунки показують, що за старою схемою «нові» пенсії були б більшими. Так, наприклад, людина, що має зарплату, в півтора рази вищу за середню (тобто близько 10 тисяч гривень), і пропрацювала 30 років, може претендувати на щомісячну виплату в 2 404 грн., з урахуванням доплати за понаднормовий стаж. У разі зниження коефіцієнту оцінки стажу до 1, із зарплатою в 10 000 гривень можна претендувати на пенсію в 1 684 грн.

4. Скасовується оподаткування пенсій. Із 1 жовтня відмінено оподаткування пенсій, розмір яких перевищує 10 прожиткових мінімумів. Також скасовано 15% зниження пенсійних виплат для тих, хто продовжує працювати.

Висновки і пропозиції. Проаналізувавши прийнятий Верховною Радою України Закон «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій», варто зауважити, що деякі запропоновані зміни є досить сумнівними з точки зору їх відповідності Конституції України, а також принципу соціальної справедливості.

На жаль, із прийняттям цього Закону не вирішуються фінансові проблеми функціонування пенсійної системи, що виникли під впливом демографічної ситуації, комплексу соціально-економічних проблем та неефективного державного управління. Крім того, на наш погляд, ініціатива, яка фактично обмежується положеннями, що стосуються внутрішніх параме-

трів системи, зокрема віку і страхового стажу, не відновлює страхові принципи та не вирішує проблеми належного рівня пенсійного забезпечення громадян, а лише тимчасово скорочує видатки Пенсійного фонду, зокрема шляхом відстрочення отримання пенсії частиною майбутніх пенсіонерів.

Задля реалізації поставленої мети принципово важливо враховувати, що пенсійна система є невід'ємною частиною економіки країни. Отже, першочергові кроки мають бути спрямовані на: забезпечення стабільного функціонування економіки, формування здорового підприємницького клімату в країні; належного регулювання фінансово-банківської системи; встановлення виваженого рівня оплати праці (відновлення мотивуючої та стимулюючої функції заробітної плати) як основного джерела наповнення бюджету державного і недержавних пенсійних фондів та виведення заробітної плати з «тіні»; збалансований розподіл національного доходу з урахуванням життєвих потреб усіх верств населення, встановлення жорсткого контролю за надходженнями податків і зборів від високоприбуткових видів діяльності.

Список використаної літератури:

1. Веб-сайт Пенсійного фонду України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.pfu.gov.ua>.
2. Висновок на проект Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62088.
3. Пояснювальна записка до проекту Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій» [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=62088.
4. Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій : Закон України від 3 жовтня 2017 р. № 2148-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2148-19>.
5. Про загальнообов'язкове державне пенсійне страхування : Закон України від 9 липня 2003 р. № 1058-IV [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1058-15>.
6. Про збір та облік єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування : Закон України від 08.07.2010 р. № 2464-VI [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2464-17>.

7. Про пенсійне забезпечення : Закон України від 5 листопада 1991 р. № 1788-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1788-12>.

Шевченко Н. П. Новації пенсійного законодавства: огляд основних змін

Стаття присвячена змінам в пенсійному законодавстві України в зв'язі з прийняттям Закону України «Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо підвищення пенсій». Розкриті і критично оцінені основні аспекти проведеної пенсійної реформи, зроблені висновки про недосконалість впроваджених змін. Предложено авторські рекомендації по усунуванню дисбалансу пенсійної системи України.

Ключевые слова: пенсія, пенсійна система, пенсійне забезпечення, реформування, зміни, перерахунок пенсій.

Shevchenko N. P. Innovations in pension legislation: an overview of major changes

The article is devoted to changes in the pension legislation of Ukraine in connection with the adoption of the Law of Ukraine "On Amendments to Certain Legislative Acts of Ukraine Regarding Increasing Pensions". The main aspects of the pension reform are disclosed and critically assessed, and conclusions about the imperfection of the implemented changes are drawn. Author's recommendations for the elimination of the imbalance of the pension system of Ukraine are proposed.

Key words: pension, pension system, pension provision, reforming, changes, recalculation of pensions.

O. V. Shkvarivskyi

PhD Student of the Department of Public Administration and Public Service
National Academy for Public Administration under the President of Ukraine

READINESS FOR MANIFESTATION OF TOLERANCE AS A COMPONENT OF PROFESSIONALIZATION OF CIVIL SERVANTS

The article is devoted to the important issue of the readiness of civil servants for manifestation of tolerance in their professional activity in the conditions of the multicultural environment. It has been analyzed and proved that in the modern Ukrainian society the development of the readiness of civil servants for manifestation of tolerance acquires predominantly the nature of multicultural education.

Key words: *tolerance, professionalization, readiness of civil servants for the manifestation of tolerance.*

Problem Statement. Nowadays the fact that tolerance should be the most important component of the worldview and human life in the conditions of the multicultural environment is beyond doubt. The specificity of the professional activity of civil servants is such that the manifestation of tolerance is one of the prerequisites for its success. The main documents (The Civil Service Code, The Rules of Conduct of Civil Servants, etc.) which regulate the activity of civil servants state that a civil servant should manifest tolerance and respect for various religious organizations, honor and observe national customs and national traditions established by the protocol in relations with the representatives of international organizations, foreign institutions and foreigners.

Analysis of Recent Research. The works of the philosophers of antiquity (Socrates, Aristotle) and the Middle Ages (Augustine, Thomas Aquinas) became the basis and foundation for the development of the idea of tolerance, which in the Renaissance and Modern Times was developed as a philosophical category in the works and thoughts of Erasmus of Rotterdam, M. Luther, Voltaire, J. Locke, D. Diderot. The problem of tolerance was also studied by modern scholars, in particular, I. Bidziura, T. Bilous, O. Hryva, Ya. Dovhopolova, O. Dubaseniuk, O. Kriukova, I. Palko, Yu. Todortseva, I. Khozhyla, N. Iaksa, etc. However, the problem of the readiness of civil servants to manifest tolerance in their professional activity in the conditions of the multicultural environment is not sufficiently covered in the scientific research.

Research Goals. The purpose of this article is to substantiate scientifically the phenomenon

of “readiness of civil servants for manifestation of tolerance” and characterize the aforementioned readiness as a component of professionalization of civil servants.

Results. Proceeding from the fact that professionalization is defined by the scientists (V. Bakumenko, S. Hazarian, N. Lypovska, V. Luhovyi, O. Obolenskyi, O. Iakubovskiy, etc.) as: the process of becoming a professional which includes the choice of the profession by the person, taking into account his/her own opportunities and abilities; mastering the rules and norms of the profession; formation and self-awareness as a professional; the process of self-development through the means of the profession, etc., it is possible to state that professionalization is one of the aspects of human socialization, just as the formation of a professional is one of the aspects of the development of his/her personality.

In our opinion, the professionalization of civil servants is a integral continuous process of forming specific types of their labor activity in the field of public administration that is based on the development of their professionally oriented characteristics (psychological, physiological, behavioral, business/work), which ensure the function of regulating their formation and improvement as a professional. It involves the development of professionally important qualities, the transition to the next level of professionalism, etc. We will also note that the professionalization of civil servants is not only a long, continuous, but also a “multi-channel” process that takes place in several directions; it is an approximation of the state of professional activity to the job profile diagram, that is, to the

standard of professional activity. If one accepts the viewpoint of the scientists (A. Ananiev, I. Brynza, O. Sannikova, O. Chebykin, L. Tsybukh, etc.) that the job profile diagram reflects the scope of the profession, then the process of professionalization of civil servants is the development of this scope vertically and horizontally. In other words, the process of professionalising civil servants has at least two vectors. According to the first vector which is located in vertical direction of the job profile diagram, civil servants acquire all the new tasks of their professional activity. According to the second one which is located in horizontal direction of the job profile diagram, civil servants master the means, techniques for solving each new professional task, improve the psychological qualities that are necessary for a civil servant to solve these issues. In this case, the movement of civil servants in vertical and horizontal directions of the job profile diagram can simultaneously occur in several ways. For example, a civil servant is determined to master several new functional tasks (in vertical direction) and at the same time he/she intends to learn certain new techniques, positions of professional activity, and also works on improving his/her own professionally important qualities. Thus, the content of the professionalization of civil servants depends on the interpretation of the job profile diagram and on the degree of his/her activity in acquiring the profession.

In this context, the level of formation of professionally important personal qualities of civil servants, in particular, readiness for manifestation of tolerance in their professional activity is of particular importance.

Having synthesized the results of scientific research of the scientists (V. Bocheliuk, F. Henov, M. Diachenko, Ye. Ilin, L. Kandybovych, L. Karamushka, R. Penkova, L. Razborova, V. Shadrykov, etc.), it is possible to state that readiness is a complex and structured integral formation that characterizes the selective activity of an individual in the process of preparing for it and integrating it into the activity. In our opinion, attention should be paid to the existing scientific approaches to determining the structural elements of the readiness of civil servants for professional activity. Thus, the following scholars recommend defining three invariant components in the structure of readiness for professional activity: V. Shalaiev defines information, operational and motivational ones [16], M. Lohachov talks about psychic (general and special), technical and physical [8], O. Nazarov determines

the image of the structure of action, general psychophysiological state, the psychological orientation of the individual [9], O. Ivanova talks about functional, emotional and personal components [6]. Another well-known scientist S. Kubytskyi defines four components, namely, value-motivational, gnostic, practical, and evaluative ones [7]. The structure of readiness for professional activity extends to five main components in the theory developed by Zh. Polovnikova who defines motivational, operational, volitional, evaluative, functional components [10], O. Bykova presents moral and psychological, managerial and commander, authoritarian, creative and communicative [1] etc. From the information, mentioned above, it is possible to make a conclusion that at the present stage of development of science, the approach to determining the components of readiness for professional activity as a state and personality traits that ensure one's success in professional activity is the dominant one.

Therefore, it can be said that the readiness of civil servants for professional activity is, first of all, their active and effective state, the establishment of a certain behavior, the mobilization of forces to fulfill the task. These processes are sufficiently covered by scientists in the framework of personal and functional approaches to readiness for professional activity.

Within the framework of the personal approach, readiness for professional activity is considered as an attitude (O. Imedadze, O. Leontiev, Yu. Povarenkov, O. Pranhishvili, D. Uznadze), the availability of abilities (B. Ananiev, S. Rubinshtein), a personal quality (K. Platonov), a complex personal formation (Yu. Hilbukh, L. Kondratova, R. Penkova), the synthesis of personality traits (S. Kubitkyi, V. Krutenkyi), activity arising from the need of the surrounding (V. Bocheliuk), an integrative professional quality (V. Shyrynskyi). It should be noted that the majority of scholars (V. Bocheliuk, F. Henov, M. Diachenko, Ye. Ilin, L. Kandybovych, L. Karamushka, R. Penkova, L. Razborova, V. Shadrykov and others) consider psychological readiness as preparedness for a certain activity, that is, as a stable hierarchical formation of the individual which includes motivational, cognitive, operational and other components. Here are just a few examples of such definitions. Thus, according to M. Diachenko and L. Kandybovych, readiness is "a purposeful manifestation of a personality that includes his/her beliefs, views, attitudes, motives, feelings, volitional and intellectual qualities, knowl-

edge, skills, competencies, guidelines, attitudes toward a certain behavior" [4, p. 4]; according to S. Kubitskyi, it is "the orientation of the individual which involves needs, beliefs, views, attitudes, motives, feelings, volitional and intellectual qualities, knowledge, skills and attitudes to a certain behavior in unusual conditions" [7, p. 6]; according to L. Razborova, it is "an effective state of the individual that is expressed in the ability to realize knowledge, skills and abilities effectively and allows the individual to orient quickly, productively implement the decision that was made, establish a creative atmosphere" [11, p. 6].

Within the framework of the functional approach, the concept of "readiness for professional activity" is interpreted as: an emotional state that is characterized by an optimal level of efficiency of afferent and efferent systems (S. Kubitskyi, etc.); pre-activation of mental functions (H. Hahaieva, L. Razborova, etc.); a certain state of psychic functions, on the basis of which the optimal level of achievements of activity is acquired (N. Levitov, L. Nersesian, A. Puni, V. Pushkin, O. Ukhtomskyi, etc.). The specificity of readiness for various types of activities is analyzed, for example, for mental and physical one (A. Kovalov); for the pedagogical one (K. Durai-Novakova, A. Lynenko, O. Moroz, O. Proskura, V. Slastonin, V. Shcherbina) and others. According to V. Shadrykov, it is necessary to take into account the following regularities of the process of mastering professional activity, such as: the formation of the purpose of the activity, the formation of the information basis of the activity, the formation of the executive part of the activity, the formation of a subsystem of professionally important qualities [15].

To unify these approaches, M. Diachenko and L. Kandybovych offered to distinguish between general and situational readiness. They understand the general one as a stable characteristic of the individual (the prerequisite for the successful performance of the activity) and the situational one as a psycho-physiological state that meets the conditions for performing the activity in a particular situation [4, p. 20]. According to the conclusions drawn by I. Havrysh, in addition to readiness as a mental state, there is still readiness as a stable characteristic of the individual which is called in different ways: preparedness, long-term or sustained readiness that operates constantly, and there is no need to form it every time in connection with the certain tasks of activity, but being formed in advance, this readiness is the determining prereq-

uisite for successful activity [2]. In V. Shadrykov's view, the readiness for a definite activity depends on the formation of the social and psychological system of the activity and social and psychological characteristics of the subject of labor, his/her status [15].

According to the results of the analysis, it can be stated that, firstly, the readiness of civil servants for their activity is an integral formation that characterizes their emotional and cognitive, volitional mobilization at the moment of being engaged in the activity of a particular direction; secondly, the readiness of civil servants is not innate, but arises from a certain experience of a person based on his/her positive attitude towards this activity, awareness of motives and needs in it, objectification of its subject and the ways of interacting with them. At the same time, emotional, intellectual and volitional qualities are a definite evidence of readiness at the level of phenomena.

From the viewpoint of the scholars (M. Boryshevskyi, K. Chorna, O. Sadokhin, I. Taranenko, etc.), intolerance is based on the belief that your views, your way of life are higher than of the others, that is, intolerance is interpreted as the rejection of the other person for his/her otherness (he/she looks, thinks, behaves in a different way). O. Sadokhin presents the main forms of intolerance manifestation: 1) insults, mockery, expression of contempt; 2) negative stereotypes, prejudices, superstitions based on negative characteristics and qualities; 3) ethnocentrism; 4) discrimination on various grounds in the form of deprivation of social benefits, restriction of human rights, artificial isolation in society; 5) racism, nationalism, exploitation, fascism; 6) xenophobia in the form of ethnophobia, migrantophobia; 7) desecration of religious and cultural monuments; 8) expulsion, segregation, repression; 9) religious persecution [13, p. 315–316]. Taking into account the diversity of forms of intolerance, the problem of the targeted development of readiness of civil servants to manifest tolerance is the topical one.

The United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization proclaimed the Declaration of Principles on Tolerance at the General Conference in 1995. Let us dwell on the characteristics of some articles from this document. Thus, tolerance is defined as respect, acceptance and understanding of the rich diversity of cultures of our world, our forms of self-expression and the ways of manifestation of human individuality. That is, tolerance is a harmony in a variety. The manifestation of toler-

ance in respect for human rights means the right to respect each other for his/her convictions and the recognition of the same right for others, but not tolerance of social injustice or refusal of one's convictions. Therefore, tolerance is a condition for the harmonization of social relations in a multicultural situation.

The scientists (O. Kriukova and others) distinguish the levels of existence of tolerance: civilizational, international, ethnic, social, individual. The civilizational tolerance is interpreted by the scholars as nonviolence in the contacts of various cultural civilizations. International tolerance is a condition for cooperation and peaceful coexistence of states, regardless of their economic development and ethnic, religious affiliation of their population. Ethnic tolerance is leniency for someone else's way of life, other people's customs, thoughts and ideas. Social tolerance is expressed in the form of partnership between different social groups of the society. Individual tolerance manifests itself in respect for another person, understanding that there are views that are different from one's own [12, p. 182].

It should be noted that tolerance is then one of the characteristics of the individual when there is an established attitude to tolerance, when the concept of "tolerance" is included in the individual system of values, provided that the existing system of knowledge about tolerance and the skills of tolerant interaction are formed. These provisions are constituent parts of tolerant attitude for civil servants. It is confirmed by the findings of O. Hryva, among which there are the following: the willingness to accept others as they are, interacting with them on the basis of consent; orientation towards constructive interaction with other members of society; independence, critical thinking, cognitive complexity in possibilistic thinking, which permits otherness and multivariance; ability to change and openness to new, ability to innovative activity [3]. It follows therefrom that a tolerant personality is an individual who respects and recognizes the equality of people and peoples, renounces domination and violence, recognizes the multidimensionality and diversity of human culture, norms, beliefs, and refuses to overemphasize only one viewpoint, the centralization of this diversity. O. Hryva defines the criteria of tolerance that are the same characteristics of personality, such as leniency, empathy, ability to communicate, emotional stability, social activity, the sufficient level of culture and education, development of thinking.

Bettli E. Rierdon, N. Iaksa and others use in their research the signs of the formation of tolerance which become personal qualities. According to the scholars, the first sign of tolerance is language (the respect for other languages and their users; help for children who are just beginning to learn the language which is used in the classroom). The further signs are the basics of the relationship (the same attitude towards all the students, the creation of a positive learning climate), social relations (respectful, cordial attitude towards one another and behavior, the attitude of mutual respect), decision-making (the ability to express one's opinion on joint actions and decisions, to participate in the discussion and find solutions to common problems), the relationships between the majority and the minority (a sensitive and respectful attitude to the representatives of all groups, especially to the minority representatives, such as religious, cultural, ethnic, etc. [12]. T. Vakulova proves that a tolerant personality should be considered not only as the one that promotes, accepts and defends values, but also recognizes and respects them. Tolerance is a necessity and need for the recognition and approval of new values in society, the main thing is the acceptance of these values by the personality [5].

According to I. Khozhylo, the main function of tolerance as a component of the professional competence of a civil servant is to direct the development of a potentially conflict situation between the public authorities and the public towards a constructive solution. This approach is realized in practice, first of all, through the construction of effective interpersonal interaction which contains three levels of tolerance manifestation: 1) dispositional is the level of fundamental basic attitudes formed on the basis of value-content system of the individual that also contains a system of relations with the world and other people; 2) reflexive is the level of direct response to the external situation "here and now". This level contains layers of unconscious attitudes, cognitions and stereotypes, as well as conscious ones. At this level the process of social (tolerant/intolerant) perception of the partner takes place; 3) Behavioral is the level of practical implementation of specific acts of tolerant response in various behavioral forms (critical dialogue, cooperative interaction, etc.) [14]. We also note that the practical implementation of a tolerant attitude towards participants in events, relationships, conflicts, etc. can occur in declarative, relational and promotional forms. Declarative

form of tolerance presupposes the demonstration of perception and patience by means of announcements, declarations, memoranda, etc.; relational, on the contrary, does not require participants to apply active actions or statements; the promotional one turns out to be exclusively the activation of any actions undertaken by the participants. This makes it possible to identify the level of readiness of civil servants for the manifestation of tolerance in the sphere of their professional activity.

Here are just some practical recommendations of the well-known researchers (A. Sadokhin, K. Sitaram, R. Kohdell) concerning the development of the tolerant attitude towards foreign culture that are called the Code of Intercultural Communication: realize that a representative of a particular culture does not establish world standards. Treat the culture of the audience with the same respect with which you would treat your own. Do not judge the values, beliefs and customs of other cultures, according to your own values. Always remember about the need to understand the cultural basis of other people's values. Never consider your religion to be higher than the religion of others. When communicating with the representatives of other religions, try to understand and respect this religion. Try to understand the customs of cooking and taking the food of other peoples which have been formed under the influence of their specific needs and resources. Respect the ways to dress, accepted in other cultures. Do not show disgust for unusual odors if they can be perceived as pleasant for people of other cultures. Do not consider the color of the skin the "natural" basis of the relationships with one or another person. Do not show your superiority to a person if his/her accent is different from yours. Understand that every culture, whatever it may be, has something to offer to the world, but there are no such cultures which would have a monopoly on all aspects. Do not attempt to use your high status in the hierarchy of your culture to influence the behavior of other representatives of another culture during intercultural communication. Always remember that no scientific information confirms the superiority of one ethnic group over another [13].

Conclusions. Thus, in the modern multi-ethnic, multilingual and multicultural Ukrainian society the development of the readiness of civil servants for manifestation of tolerance acquires predominantly the nature of multicultural education, the goals of which are the following: 1) a profound and comprehensive acquisition of the culture of their people as a compulsory condition for integration into other

cultures; 2) the formation of ideas about the diversity of cultures in the world and the development of a positive attitude to cultural differences; 3) creation of conditions for integration into the cultures of other peoples; 4) the formation and development of skills and competencies of effective interaction with the representatives of other cultures; 5) education in the spirit of peace, tolerance, humane interethnic communication.

References:

1. Бикова О.В. Формування готовності до професійної діяльності майбутніх офіцерів пожежної охорони : автореф. дис. ... канд. пед. наук : 13.00.04 «Теорія і методика професійної освіти» / О.В. Бикова. – К., 2001. – 20 с.
2. Гавриш І.В. Теоретико-методологічні основи формування готовності майбутніх учителів до інноваційної професійної діяльності : дис. ... докт. пед. наук : 13.00.04 / І.В. Гавриш. – Харків, 2006. – 572 с.
3. Грива О.А. Толерантність у процесі становлення молоді в умовах полікультурного середовища : автореф. дис. ... д. філос. наук : спец. 09.00.10 «Філософія освіти» / О.А. Грива. – К., 2008. – 32 с.
4. Дяченко М.И. Психологические проблемы готовности к деятельности / М.И. Дяченко, Л.А. Кандибович. – Минск: БГУ, 1976. – 176 с.
5. Еліти і цивілізаційні процеси формування нації / Гол. ред. О.О. Рафальський. – К., 2006. – Т. 2. – 584 с.
6. Иванова О. Социально-психологическая адаптация курсантов в ВУЗе МВД как этап профессионального становления будущих сотрудников пенитенциарной системы : дис. ... канд. псих. наук : 19.00.06 / О. Иванова. – К., 1999. – 189 с.
7. Кубицький С.О. Система оцінювання готовності майбутніх офіцерів до професійної діяльності : автореф. дис. ... канд. пед. наук : спец. 13.00.04 / С.О. Кубицький. – К., 2001. – 20 с.
8. Лохачов М.Г. Психологічна підготовка особового складу спеціальних підрозділів до дії в екстремальних ситуаціях : дис. ... канд. псих. наук : 19.00.06 / М.Г. Лохачов. – Харків, 2001. – 144 с.
9. Назаров О.А. Динамика первичной психологической адаптации к условиям учебы и службы в учебных заведениях МВД Украины : дис. ... канд. юр. наук : спец. 12.00.01 / О.А. Назаров. – Харьков, 2001. – 200 с.
10. Половникова Ж.Ю. Формирование психологической готовности сотрудников охраны к осуществлению профессиональной деятельности: дис. ... канд. псих. наук : спец. 19.00.01 / Ж.Ю. Половникова. – Харьков, 1995. – 141 с.

11. Разборова Л.И. Психологические вопросы готовности студентов педвуза к работе : автореф. дис. ... канд. псих. наук : спец. 19.00.01 / Л.И. Разборова. – М., 1979. – 16 с.
12. Розвиток освіти в умовах поліетнічного регіону : матеріали Міжнародної науково-практичної конференції, 5–7 квітня 2007 р., м. Ялта. 36 статей. – 2007. – Вип. 3. – Ч. 1. – 264 с.
13. Садохин А.П. Культурология. Теория культуры: уч. пособие для ВУЗов / А.П. Садохин, Т.Г. Грушевицкая. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Юнити. – ДАНА, 2004. – 365 с.
14. Хожило І.І. Толерантність / І.І. Хожило // Енциклопедичний словник з державного управління / Уклад.: Ю.П. Сурмін, В.Д. Бакуменко, А.М. Михненко та ін. ; за ред. Ю.В. Ковбасюк, В.П. Трощинського, Ю.П. Сурміна. – К.: НАДУ, 2010. – С. 709–710.
15. Шадриков В.Д. Психология деятельности и способности человека / В.Д. Шадриков. – 2-е изд., перераб. и доп. – М.: Логос, 1996. – 320 с.
16. Шалаєв В.М. Теоретичні засади готовності курсантів до правоохоронної діяльності / В.М. Шалаєв // Науковий вісник ПДПУ Ушинського. – Одеса : ПДПУ, 1998. – Вип. 4–5. – С. 49–53.
17. Якса Н.В. Міжкультурна взаємодія суб'єктів освітнього процесу : [навч. посібник] / Н.В. Якса. – Житомир: ЖДУ ім. І. Франка, 2007. – 312 с.

Шкварівський О. В. Готовність до прояву толерантності як складова частина професіоналізації державних службовців

Стаття присвячена важливій проблемі готовності державних службовців до прояву толерантності у професійній діяльності в умовах полікультурного середовища. Проаналізовано та доведено, що у сучасному українському соціумі розвиток готовності державних службовців до прояву толерантності переважно набуває характеру полікультурної освіти.

Ключові слова: толерантність, професіоналізація, готовність державних службовців до прояву толерантності.

Шкваривский А. В. Готовность к проявлению толерантности как составляющая профессионализации государственных служащих

Статья посвящена важной проблеме готовности государственных служащих к проявлению толерантности в профессиональной деятельности в условиях поликультурной среды. Проанализировано и доказано, что в современном украинском социуме развитие готовности государственных служащих к проявлению толерантности приобретает преимущественно характер поликультурного образования.

Ключевые слова: толерантность, профессионализация, готовность государственных служащих к проявлению толерантности.

Д. В. Якушев

аспірант кафедри менеджменту та управління проектами
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

ОЦІНЮВАННЯ РЕЗУЛЬТАТИВНОСТІ УПРАВЛІННЯ ЕКОЛОГІЧНИМ РОЗВИТКОМ ТЕРИТОРІЇ

У статті розглянуто особливість планування екологічних проектів щодо забезпечення вирішення проблемних питань. Узагальнено напрацьовані концептуальні аспекти, пов'язані з реалізацією проектів сталого розвитку. Наведено організаційні ознаки проектно-орієнтованого управління сталим розвитком території та запропоновано відповідну модель для оцінювання результативності управління екологічним розвитком територіальних громад.

Ключові слова: екологічний проект, модель управління, проектний підхід, сталий розвиток, територіальна громада.

Постановка проблеми. Кризова ситуація, яка склалася в Україні в екологічній галузі останнім часом, неминуче стане пріоритетною для вирішення існуючих проблемних питань. Упровадження екологічних проектів органами місцевого самоврядування за рахунок коштів як державного, так і місцевого фондів охорони навколишнього природного середовища, за рахунок інвестицій міжнародних донорів після проведення реформи децентралізації влади вже в найближчій перспективі матиме більш масштабний характер.

Особливість планування екологічних проектів полягає в організації обговорення за участю місцевої влади, представників громадськості, підприємницької спільноти, у формуванні перспективного розвитку відповідної території, узгодженні суспільних інтересів, а також налагодженні системи комунікацій. Винайдення найкращих проектних природоохоронних ідей та їх сумісність зі стратегічними й операційними цілями з урахуванням визначених конкурентних переваг території та нагальних потреб, винайдення оптимальних рішень щодо управління екологічними проектами дасть змогу поєднати механізми взаємодії потенційних учасників із належним інформаційним супроводом діяльності, пов'язаної з плануванням екологічного розвитку території [11].

Забезпечення використання підходів, методів, інструментів менеджменту в сучасному публічному управлінні сприяє розв'язанню низки важливих проблемних питань, які базуються на визнанні таких пріоритетів, як орієнтація на клієнта – споживача публічних послуг, підвищення

гнучкості управління, забезпечення його готовності до змін, інновацій і нововведень [6].

Сучасні процеси децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування мають на меті більш якісні результати діяльності посадових осіб місцевого самоврядування в співпраці з органами виконавчої влади та громадськістю, наслідком яких має стати більш стрімкий сталий розвиток окремих територій і держави загалом. Оцінювання результативності моделі управлінської діяльності на місцевому рівні, а точніше управління екологічним розвитком у новоутворених об'єднаних територіальних громадах, на нашу думку, дасть змогу правильно сконцентрувати ресурси й зусилля для подальшого впровадження реформ.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Пошук оптимальних методичних підходів в управлінні екологічним розвитком привертає увагу науковців, діяльність яких пов'язана з впровадженням проектних рішень. Окремо варто назвати таких учених, як В. Антонюк, В. Бабаєв, О. Бондар, С. Гринецька, В. Вовк, Т. Кравченко, В. Молоканова, О. Невелєв, О. Новикова, І. Осауленко, Н. Сментина, І. Чикаренко, Ю. Шаров та інші, роботи яких стали ґрунтовною основою для подальших досліджень питання винайдення оптимальних рішень для забезпечення сталого розвитку в Україні. Проте якщо взяти до уваги екологічний стан регіонів України, то питання вдосконалення методичних підходів в управлінні екологічним розвитком залишаються актуальними.

Передовий досвід розвинених держав щодо інтеграції екологічної політики в усі галузі еко-

номіки та вдосконалення системи інтегрованого екологічного управління [1] свідчить про те, що сталий розвиток держави неможливий без екологічного складника. Перехід до сталого розвитку в Україні може здійснюватись двома шляхами, що визначені трактуванням постіндустріального суспільства [2, с. 77]. Відповідно до цих трактувань постіндустріальне суспільство розглядається як продовження, особлива стадія техногенного розвитку, яка не потребує зміни основних цінностей, а зміни відбуватимуться лише під час розвитку нових технологій – у способі життя, соціальних комунікаціях, відносин між державами. За такого підходу сталий розвиток інтерпретується як пролонгація сучасного технологічного прогресу з певними природозахисними обмеженнями. Відповідно до іншої позиції постіндустріальне суспільство не є продовженням техногенного розвитку, а визначається як початок нового типу цивілізації – духовно-екологічної (ноосферної) [8, с. 21].

Суть концепції сталого розвитку, сформульована академіком В. Вернадським у першій половині ХХ ст., полягає в обов'язковій узгодженості економічного, екологічного та людського розвитку таким чином, щоб від покоління до покоління не зменшувались якість і безпека життя людей, не погіршувався стан довкілля та відбувався соціальний прогрес, який визнає потреби кожної людини [8, с. 22].

Також необхідно враховувати напрацювання науковців щодо процесу обґрунтування цілей і пріоритетів сталого розвитку з визначенням альтернативних варіантів та інструментів їх досягнення шляхом порівняльної оцінки можливих альтернатив і прийняття найбільш імовірного з них в очікуваних умовах. Саме такий підхід до категорії вказує на те, що планування є своєрідним стрижнем усієї системи управління, процесом, за допомогою якого система пристосовує наявні ресурси до змін, що можуть трапитись у її внутрішньому середовищі чи зовнішньому оточенні [7, с. 17].

Отже, наявність проблемних питань із формування системи управління екологічним розвитком територій, відсутність її належного теоретико-методологічного забезпечення потребує комплексного підходу з упровадженням концептуальних підходів розроблення та впровадження відповідних моделей проектно-орієнтованого управління й оцінювання результативності управління сталим розвитком територій.

Мета статті – узагальнення напрацьованих концептуальних аспектів, пов'язаних із реалізацією проектів сталого розвитку, та пропонування відповідної моделі щодо оцінювання результативності управління екологічним розвитком територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. Сьогодні реформи надають надію щодо подальшого підвищення рівня відповідальності влади перед громадою за результати управління, що зумовлює необхідність упровадження новітніх методологічних засобів. Упровадження управлінських технологій, що забезпечують ефективну реалізацію системних вимог до здійснення екологічного розвитку територій, має на меті досягти певних результатів, які спрямовані не лише на покращення умов життя людини, а й на поліпшення навколишнього природного середовища.

Запропонована раніше проектно-орієнтована модель щодо більш ефективного управління екологічним розвитком [11] забезпечує виконання деякої множини функцій управління (Е). При цьому кожна з функцій e_i , де $i=1, \dots, n$, може бути реалізована за умови реалізації процедур P_{ij} , $j=1, \dots, n_i$. При цьому кожна процедура потребує наявності відповідної інформації V_{ij} та характеризується кількістю задіяних стейкхолдерів S_{ij} , відведеним часом виконання T_{ij} та необхідною схемою організації інформаційних потоків Q_{ij} . Вибір найкращої процедури для реалізації функції проектно-орієнтованого управління екологічного розвитку за визначених умов у більшості випадків не має однозначного вирішення. З метою оцінки можливостей проекту запропоновано узагальнену функцію $F(V_{ij}, S_{ij}, T_{ij}, Q_{ij})$, яка характеризує вигідність процедури P_{ij} за початкових умов.

Як зазначалося, ця модель дає можливість виділити основні процедури та підкреслити проблемні моменти проектно-орієнтованого управління екологічним розвитком, що сприятиме підвищенню ефективності управління загалом.

Стратегічна екологічна оцінка в країнах Європейського Союзу застосовується з початку 2000-х рр. та регулюється Директивою 2001/42/ЄС «Про оцінку впливу окремих планів та програм на навколишнє середовище». Для вітчизняних умов стратегічна екологічна оцінка – це новий підхід, який базується на існуючих принципах оцінки впливу на навколишнє середовище, проте передбачає оцінку комплексного впливу на довкілля проектів, програм.

Метою стратегічної екологічної оцінки є забезпечення врахування екологічних аспектів під час ухвалення стратегічних рішень для підтримки екологічно розвитку. Процеси проведення стратегічної екологічної оцінки вимагають запровадження інноваційних підходів як на рівні формування політики, так і на рівні реалізації стратегій, програм і проектів, у тому числі під час ухвалення стратегічних рішень. Результати проведення стратегічної екологічної оцінки сприяють «міжсекторальному втручання» та зменшенню негативних наслідків, своєчасному інституційному коригуванню стратегій, програм і проектів, запровадженню інновацій у планах та процедурах [10].

Забезпечення сталого розвитку територіальних громад під час застосування стратегічної екологічної оцінки дасть змогу більш ефективно розробляти й упроваджувати екологічну політику та формувати стратегії розвитку територій.

З огляду на поступову європейську інтеграцію України не викликає сумнівів доцільність запровадження стратегічної екологічної оцінки під час комплексної експертизи екологічних проектів на стадії розроблення стратегії сталого розвитку територіальної громади.

Концепція сталого розвитку не лише активно сприяє розробленню місцевих програм сталого розвитку, а й є важливим механізмом ефектив-

ного управління та вироблення ефективної екологічної політики, що базується на проектному підході.

Крім того, проведення моніторингу після реалізації екологічних проектів є підставою для здійснення органами місцевого самоврядування функції оцінювання результатів екологічної діяльності. Саме моніторинг є тією функцією зворотного зв'язку та запланованого результату виконання екологічного проекту через його корегування за необхідності. Також моніторинг забезпечує виконання оцінювання результатів екологічного розвитку.

Моніторинг є процесом регулярного спостереження за дотриманням певних встановлених заздалегідь вимог до діяльності за допомогою визначених індикаторів. У процесі екологічного розвитку за допомогою моніторингу впровадження екологічних проектів здійснюється в декілька етапів (див. рис. 1).

Під час планування екологічного моніторингу визначаються індикатори виконання заходів і досягнення цілей. Також на етапі планування необхідно визначити методи збору інформації та його частоту. На підготовчому етапі розробляються документи щодо збору інформації, відповідальних за проведення моніторингу. Збір даних, контроль за системою моніторингу дають можливість проаналізувати й оцінити індикативні показники та вчасно внести зміни до запровадженого проекту. Документування

отриманих даних і подальше їх використання завершують процес моніторингу впровадження екологічного проекту. Однак не менш важливим є постпроектний моніторинг, тобто збір та аналіз даних після впровадження екологічного проекту.

Існують різні підходи до визначення індикаторів сталого розвитку, а також певні підходи й методики, за допомогою яких можна оцінити успішність діяльності органів місцевого самоврядування:

- система керування якістю відповідно до вимог міжнародного стандарту ISO 9001, яка є основою застосування багатьох методів покращення діяльності та ефективності менеджменту, апробованих найкращими організаціями світу;
- система екологічного управління ISO 14001, що прийнята в Україні, містить склад та опис елементів системи управління навколишнім середовищем,



Рис. 1. Етапи моніторингу впровадження екологічного проекту

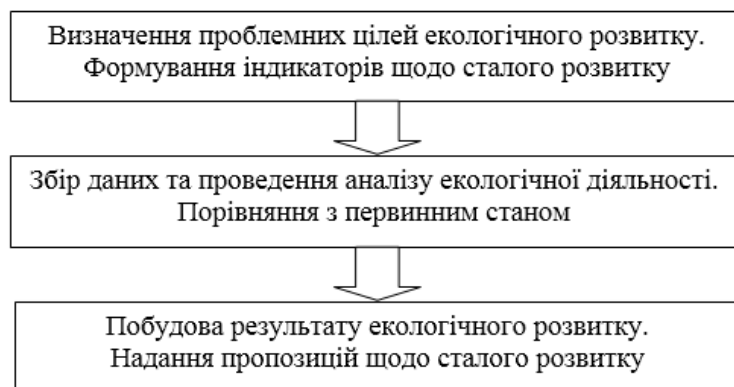


Рис. 2. Оцінювання результативності управління екологічним розвитком територій

настанови з їх застосування, а також настанови щодо здійснення екологічного аудиту.

Для оцінювання результативності управління екологічним розвитком території доцільно застосовувати такі широко відомі інструменти, як SWOT-аналіз та PEST-аналіз. Узагальнивши напрацювання на основі принципів сталого розвитку, оцінювання результативності управління екологічним розвитком території доцільно здійснювати на функціональному рівні (див. рис. 2).

Однак запропонована схема не є універсальною, може виникнути ситуація, що неможливо буде побудувати результат екологічного розвитку через суб'єктивні проблемні питання окремих територіальних громад. Тому таку схему оцінювання доцільно застосовувати під час проектно-орієнтованого управління.

Таким чином, під час упровадження проектно-орієнтованої моделі *оцінювання результативності управління екологічним розвитком територіальних громад* варто розглядати як процес, що здійснюється за допомогою моніторингу та в підсумку має визначити реальні результати та встановити пропозиції під час упровадження конкретних екологічних проектів.

Висновки і пропозиції. Для підвищення ефективності роботи органів місцевого самоврядування та спроможності територіальних громад як результату екологічного розвитку важливим напрямом є використання проектного підходу до діяльності й співробітництва.

У статті наведені організаційні ознаки проектно-орієнтованого управління сталим розвитком та запропоновано відповідну модель для оцінювання результативності управління екологічним розвитком територіальної громади. Використання оцінювання результативності управління має вдосконалити впровадження екологічних проектів і зробити їх управління для всіх зацікавлених сторін більш ефективним. Цей підхід враховує як безпосередній, так і опосередкований вплив результатів екологічного розвитку територіальних громад.

Список використаної літератури:

1. Бондар О. Сучасний стан та перспективи розвитку української системи технічного регулювання в галузі охорони навколишнього природного середовища, екологічної безпеки та раціонального використання природних ресурсів / О. Бондар, В. Барановська, С. Берзіна // Екологічні науки: науково-практичний журнал / гол. ред. О. Бондар. – К. : ДЕА, 2012. – № 2. – С. 68–77.
2. Згуровський М. Україна у глобальних вимірах сталого розвитку / М. Згуровський // Дзеркало тижня. – 2006. – № 19(598). – С. 77.
3. Мороз О. Особливості становлення системи місцевого управління в Україні / О. Мороз // Ефективність державного управління: збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентові України / за заг. ред. А. Чемериса. – Львів : ЛРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 9. – С. 398–404.
4. Рач В. Управління проектами: практичні аспекти реалізації стратегії регіонального розвитку / В. Рач, О. Россошанська, О. Медведєва. – К. : К.І.С., 2010. – 276 с.
5. Савченко В. Теоретичні засади регулювання соціально-економічного розвитку держави та регіонів / В. Савченко // Науковий вісник Чернігівського державного інституту економіки і управління. – 2009. – № 1(2). – С. 23.
6. Серьогін С. Запровадження досягнень менеджменту в публічне управління / С. Серьогін // Менеджмент-орієнтовані підходи до здійснення змін в публічному управлінні : матер. наук.-практ. конф. (м. Дніпропетровськ, 22 жовтня 2010 р.) / за заг. ред. Ю. Шарова. – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2010. – С. 12–13.
7. Сментина Н. Стратегічне планування соціально-економічного розвитку на мезорівні: теорія, методологія, практика : [монографія] / Н. Сментина. – О. : Атлант, 2015. – 365 с.
8. Новікова О. Сталий розвиток промислового регіону: соціальні аспекти : [монографія] / О. Новікова, О. Амоша, В. Антонюк та ін. – Донецьк : Ін-т економіки промисловості, 2012. – 534 с.
9. Черкашина К. Місцеве самоврядування як засіб забезпечення сталого розвитку територій / К. Черкашина // Сталий розвиток територій: проблеми та шляхи вирішення : матер. II міжнар. наук.-практ. конф. (1 жовтня 2011 р.). – Дніпропетровськ : ДРІДУ НАДУ, 2011. – С. 88–90.
10. Що таке стратегічна екологічна оцінка (СЕО)? // Building Capacity in Evidence-Based Economic Development Planning in Ukrainian Oblasts and Municipalities (EBED) : Project of International Technical Assistance. – 2013. – [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.ebed.org.ua/sites/expertise.one2action.com/files/what_is_sea_ebed_1.pdf.
11. Якушев Д. Проектно-орієнтований підхід в управлінні екологічним розвитком території / Д. Якушев // Право та державне управління: збірник наукових праць / за ред. О. Покатаєвої. – Запоріжжя : КПУ, 2017. – № 2(27). – С. 121–125.

Якушев Д. В. Оценивание результативности управления экологическим развитием территории

В статье рассмотрены особенности планирования экологических проектов по обеспечению решения проблемных вопросов. Обобщены наработанные концептуальные аспекты, связанные с реализацией проектов устойчивого развития. Приведены организационные признаки проектно-ориентированного управления устойчивым развитием территории и предложена соответствующая модель для оценки результативности управления экологическим развитием территориальных громад.

Ключевые слова: экологический проект, модель управления, проектный подход, устойчивое развитие, территориальная громада.

Yakushev D. V. Estimation of the effectiveness of the management of the ecological development of the territory

In the article features of planning of ecological projects on maintenance of the decision of problem questions are considered. Generally developed conceptual aspects related to the implementation of sustainable development projects. The organizational features of the project-oriented management of the sustainable development of the territory are given and an appropriate model is proposed for assessing the effectiveness of managing the ecological development of territorial communities.

Key words: ecological project, management model, project approach, sustainable development, territorial community.

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

УДК 35.088.6(477)

М. С. Орлів

кандидат економічних наук,
докторант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ПІДВИЩЕННЯ КВАЛІФІКАЦІЇ КЕРІВНИХ КАДРІВ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ В УКРАЇНИ

У статті досліджено особливості розвитку вітчизняної системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби як складової частини системи професійного навчання публічних службовців, починаючи від часу створення партійно-державної номенклатури в УРСР. Проаналізовано нормативно-правові акти з питань кадрового забезпечення та професіоналізації державної служби, розвитку системи підвищення кваліфікації її персоналу. На підставі проведеного дослідження визначено та охарактеризовано основні етапи розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби.

Ключові слова: підвищення кваліфікації, професійне навчання, керівні кадри, державна служба, орган влади.

Постановка проблеми. Підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади в Україні є складовою частиною системи підготовки, спеціалізації та підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад (далі – система професійного навчання публічних службовців). Але, порівняно з іншими підсистемами професійного навчання, для нього властиві оперативність і масштабність впливу на кадровий потенціал державного управління, а також проблемна і функціональна спрямованість навчальних програм. Тому для успішної реалізації завдань Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 роки [1], у першу чергу, важливо забезпечити ефективність підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади, їхню здатність до запровадження системних змін, що стане каталізатором професіоналізації інституту державної служби загалом.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми забезпечення ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади досліджували Н. Гончарук, В. Гошовська, В. Луговий, П. Назимко, О. Оболенський, В. Олуйко, В. Понеділко, Н. Протасова, І. Розпу-

тенко, С. Серьогін, В. Толкованов та інші вітчизняні науковці. Вони зробили значний внесок в обґрунтування теоретичних засад, нормативно-правове, інституційне і методичне забезпечення підвищення професійної компетентності державно-управлінських кадрів. Водночас ми погоджуємось з думкою Н. Гочарук про те, що, незважаючи на значне коло публікацій, проблема професійного навчання керівного персоналу державної служби ще не стала окремим предметом дослідження та потребує теоретичного осмислення [2, с. 181–182]. Вивчення особливостей і тенденцій розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби в Україні сприятиме системному та комплексному підходу до оцінки наявних у цій сфері проблем і формування механізмів їх вирішення.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є дослідження особливостей розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби в Україні та визначення основних його етапів.

Виклад основного матеріалу. Особливості становлення та історичного розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби в Україні зумовлені впливом не

тільки об'єктивних факторів (модель державного управління, специфіка і ресурсне забезпечення державної служби, завдання кадрової політики, розвиток системи професійної освіти тощо), а також зрощенням політичної і адміністративної діяльності та відсутністю політичної волі керівництва держави до оновлення адміністративно-управлінської еліти за критеріями професійності, ефективності, добросовісності, етичності, патріотизму. Так, в УРСР державну службу підміняла створена у 1923 р. система партійно-державної номенклатури, яка з часом перетворилась на «номенклатуру осіб». Просування радянських кадрів по службі визначалось суто політичними критеріями та залежало не стільки від рівня їх професійної компетентності, скільки від відданості ідеологічним цінностям, дисциплінованості, оперативності виконання наказів тощо. При цьому ораторські здібності, здатність до запровадження змін та інші лідерські якості не тільки не були обов'язковими, а, навпаки, могли стати на заваді кар'єрному росту. Високому рівню політизації керівних кадрів сприяла налагоджена цілеспрямована робота з кадровим резервом та системна ротація державно-управлінських і партійних кадрів. За таких умов важливим поштовхом до розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державного апарату як важливої складової частини їх ідеологічного навчання стало створення у 1940-х рр. вищих партійних шкіл, Академії суспільних наук при ЦК КПРС, міжреспубліканських курсів підвищення кваліфікації партійних, радянських та ідеологічних кадрів.

Аналізуючи розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів у 40-х – 70-х рр. минулого століття, варто врахувати особливості їх підготовки, оскільки наявність другої партійної освіти була важливою умовою кар'єрного розвитку не тільки у політичній сфері, а також у державному управлінні. Тому підготовку керівних кадрів у Вищій партійній школі при ЦК КПРС було організовано за двома напрямками: адміністративно-господарський (радянська економіка, радянське будівництво, економіка сільського господарства тощо) та ідеологічний (марксистсько-ленінська філософія, науковий комунізм, історія КПРС, історія комуністичного руху) [3, с. 204]. Диплом про закінчення вечірнього університету марксизму-ленінізму став майже обов'язковою умовою висунення на будь-яку керівну посаду [4, с. 443].

Інституціоналізація системи підвищення кваліфікації керівних працівників народного господарства і працівників державного апарату почалась у 1960-х рр. прийняттям постанов Ради Міністрів СРСР та Ради Міністрів УРСР [5; 6], які визначили: заходи зі створення матеріально-технічної бази для інститутів, факультетів і курсів підвищення кваліфікації; порядок формування штату й оплати праці їх працівників; основні форми та тривалість підвищення кваліфікації; процедуру затвердження навчальних планів і програм; порядок формування планів прийому слухачів на навчання та інше. У 1970 р. із метою системного підвищення кваліфікації керівних кадрів, засвоєння наукових основ управління, організації виробництва та планування було створено Інститут управління народним господарством при Державному комітеті з науки та техніки Ради міністрів СРСР, а у 1977 р. при Раді Міністрів СРСР – Академію народного господарства, до складу якої увійшов Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів, який проводив навчання міністрів, керівників відомств та їх заступників, начальників головних управлінь та управлінь міністерств і відомств СРСР та союзних республік, керівників об'єднань великих підприємств і організацій тощо [7, с. 24–26]. Зміст підвищення кваліфікації керівних кадрів державного апарату відповідав його функціям – забезпечення реалізації рішень партійного керівництва щодо розподілу ресурсів і реалізація планів виробництва галузями народного господарства, за невиконання яких загрожували санкції аж до виключення з партії або зняття з роботи. Тому стилю роботи керівних кадрів були притаманні жорсткі методи керівництва, надмірне адміністрування і бюрократія, нехтування думками підлеглих. Самостійне навчання кадрів розглядалось як один з основних методів підвищення їх ідейно-теоретичного рівня і формування світогляду, а його систематичність забезпечувалась через складання індивідуальних планів на календарний рік, які передбачали вивчення теоретичних проблем, документів, фахової літератури, матеріалів із досвіду роботи, участь у роботі семінарів, науково-практичних конференціях тощо [8, с. 7].

Із метою подальшого удосконалення системи підвищення кваліфікації Постановою ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР [9] було створено Міжвідомчу раду з підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів народного

господарства, діяльність якої була спрямована на розгляд проблем функціонування системи, запровадження єдиних підходів до організації навчального процесу, а також організації обміну досвідом кадрів. Її рішення були обов'язкові до виконання всіма органами влади, які мали інститути і курси підвищення кваліфікації. Постанова також передбачала покращення ресурсного забезпечення закладів підвищення кваліфікації й обов'язкове періодичне стажування її викладачів на підприємствах і у провідних навчальних установах.

Необхідність реалізації політичних та соціально-економічних реформ у період так званої «перебудови» у 1985–1991 рр., які передбачали демократизацію суспільного життя та запровадження елементів ринкових відносин, зумовила зміну кваліфікаційних вимог до керівних кадрів державного управління: оволодіння новими методами господарювання, сучасне економічне мислення, ініціативність тощо. Але органи влади значно послабили увагу до питань розвитку професійної компетентності кадрів, а кількість і якість навчальних послуг, які надавали заклади системи підвищення кваліфікації, не відповідали цим вимогам. Тому прийнята у 1988 р. Постанова ЦК КПРС і Ради Міністрів СРСР «Про перебудову системи підвищення кваліфікації і перепідготовки керівних працівників і спеціалістів народного господарства» [10] передбачала:

- створення єдиної державної системи підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів на новій основі, до якої мали увійти головні галузеві та міжгалузеві інститути;
- запровадження персональної відповідальності керівників органів влади за організацію неперервного підвищення кваліфікації;
- запровадження кваліфікаційного атестату як основного документу, що посвідчує професійний рівень фахівця (відображає відомості про його підвищення кваліфікації і перепідготовку упродовж трудової діяльності);
- визначення видів підвищення кваліфікації, серед яких важлива роль відводилась організаційному навчанню;
- диференціація та індивідуалізація навчання (зокрема шляхом виконання професійних завдань);
- включення до навчальних програм тем із системного аналізу, права, психології, фінансів, кооперації, зовнішньоекономічної діяльності тощо;

- визначення термінів підвищення кваліфікації для керівних кадрів – до двох місяців із відривом або до шести місяців без відриву від роботи;

- зв'язок посадових переміщень і заробітної плати кадрів із результатами навчання та практичного використання одержаних знань;

- прямі розрахунки за послуги з підвищення кваліфікації на підставі договорів між органами влади і навчальними закладами;

- дольову участь міністерств і відомств у розвитку матеріально-технічної бази закладів підвищення кваліфікації незалежно від їх відомчої підпорядкованості;

- організацію навчання, стажування, зарубіжних відряджень для викладачів закладів системи підвищення кваліфікації та інші заходи.

Створений у 1989 р. Республіканський міжгалузевий інститут підвищення кваліфікації керівних працівників при Раді Міністрів УРСР вже через рік було реформовано у Республіканський інститут підготовки менеджерів, основними завданнями діяльності якого були підготовка управлінців для роботи в умовах ринкових відносин, економічної самостійності республіки і подальшого розвитку зовнішньоекономічних зв'язків, перепідготовка та підвищення кваліфікації керівних кадрів за цільовими навчальними програмами, відбір яких проводився на конкурсній основі. Київський інститут політології та соціального управління, утворений на базі Київської вищої партійної школи у 1990 р., забезпечував допомогу регіональним курсам підвищення кваліфікації шляхом розроблення і поширення перспективних комплексних навчальних планів, навчально-методичних та інформаційно-довідкових матеріалів. Проте після проголошення незалежності України його штат було розформовано, а будівлю передано на баланс Київського національного університету імені Тараса Шевченка.

Отже, до 1991 р. в Україні було створено систему підвищення кваліфікації керівних працівників народного господарства, яка відповідала потребам ідеологічного навчання партійно-радянських кадрів. Водночас проблеми її подальшого розвитку зумовлені тим, що наука приділяла увагу організації навчального процесу, його навчально-методичному забезпеченню, а не вивченню теорії державного управління та пошуку шляхів вирішення наявних завдань з урахуванням зарубіжного досвіду. Тому у перші роки незалежності України стало очевидним,

що практика державної служби відповідала вимогам вже неіснуючої держави.

На початку 1990-х рр. найбільш знаковими подіями для становлення і розвитку системи підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби у незалежній Україні були створення Інституту державного управління і самоврядування при Кабінеті Міністрів України на базі Республіканського інституту підготовки менеджерів (1992), а також визнання державної служби на нормативному рівні шляхом прийняття Закону України «Про державну службу» (1993) [11], який набрав чинності з 1 січня 1994 р. Відповідно до ст. 29 цього Закону, створювались умови для підвищення кваліфікації державних службовців у відповідних навчальних закладах, яке мало здійснюватись, як правило, не рідше одного разу на п'ять років, та шляхом самоосвіти, а його результати було визнано однією з підстав для просування по службі. На нашу думку, таке формулювання аж ніяк не забезпечувало запровадження неперервної освіти кадрів, оскільки, по-перше, підвищення кваліфікації мало бути не підставою, а умовою їх професійно-кар'єрного розвитку, по-друге, проблеми управління системою підвищення кваліфікації є настільки складними і комплексними, що його регламентація повинна визначати механізми їх вирішення. Тому у 1995 р. почалось формування системи підвищення кваліфікації державних службовців та правового поля її функціонування.

Зокрема, Указ Президента України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців» від 30 травня 1995 р. № 398/95 [12] передбачав створення на базі Інституту державного управління і місцевого самоврядування Української Академії державного управління при Президенті України (з 2003 р. набула статусу Національної), що додало головному навчальному закладу системи наукової академічності, а також центрів підвищення кваліфікації державних службовців та навчання працівників державних підприємств, установ та організацій із використанням бази колишніх будинків політичної освіти там, де це було можливим (значну її частину через суто суб'єктивні причини протягом перших років незалежності держави було передано різним державним і недержавним структурам). У 1996 р. почали діяльність 4 регіональні підрозділи Академії у Дніпропетровську, Львові, Одесі і Харкові (з 2001 р. – регіональні інститути державного управління), а в інших областях активізувалась

робота зі створення регіональних центрів. До кінця 2002 р. було створено систему підвищення кваліфікації державних службовців, до складу якої увійшли: Українська академія державного управління при Президенті України з Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів та чотирма регіональними інститутами державного управління, 23 центри перепідготовки та підвищення кваліфікації, а також 40 галузевих інститутів підвищення кваліфікації (у 2015 р. їх кількість зросла до 64).

Із метою координації діяльності органів влади, навчальних закладів та наукових установ із питань їх кадрового забезпечення та професійного навчання державних службовців було створено консультативно-дорадчий орган при Головному управлінні державної служби України (далі – Головдержслужба) – Науково-методичну раду, до складу якої увійшли провідні науковці і практики сфери державного управління. Водночас із метою сприяння удосконаленню якості підвищення кваліфікації було створено Координаційну раду Національної академії державного управління при Президенті України з надання методичної допомоги регіональним та галузевим закладам підвищення кваліфікації і перепідготовки кадрів, яка функціонує донині. Її діяльність забезпечується Інститутом підвищення кваліфікації керівних кадрів, який організовує і здійснює розроблення стандартів, вимог, методичних матеріалів із питань підвищення кваліфікації, типових навчальних програм тощо. Такий підхід є обґрунтованим, оскільки перед поширенням методичних матеріалів у регіонах вони апробуються у процесі підвищення кваліфікації керівних кадрів органів влади.

Одночасно з формуванням системи навчальних закладів приймалися нормативно-правові акти з питань кадрового забезпечення державної служби та її професіоналізації, визначались заходи подальшого розвитку так званої «єдиної цілеспрямованої державної системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців». Зокрема, Указом Президента України «Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій» від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 [13] передбачались:

– акредитація навчальних програм і навчальних закладів за участю Науково-методичної ради при Головдержслужбі;

– обов'язкова участь керівників державних органів у навчанні державних службовців та їх резерву (про форми, моніторинг, контроль за її здійсненням і відповідальність керівників в Україні не йшлося);

– заходи роботи з кадровим резервом, зокрема: створення умов для самоосвіти і стажування, організація навчання, залучення претендентів до виконання доручень (пов'язаних із можливою майбутньою роботою), вивчення їх індивідуальних особливостей і думки про них у колективі, а також періодичне атестування – раз на п'ять років;

– обов'язкове підвищення кваліфікації фахівців, уперше прийнятих на державну службу, протягом першого року їх роботи;

– запровадження індивідуалізації навчання державних службовців відповідно до конкретних завдань, затверджуваних керівниками органів;

– забезпечення умов для підготовки і стимулювання праці науково-педагогічних кадрів та організаторів навчання;

– забезпечення тісної взаємодії навчальних закладів і органів влади;

– розвиток міжнародного співробітництва з питань професійного навчання кадрів тощо.

Відповідно до цих програм, Постановою Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 [14] було затверджено Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців, яке визначало: основні види, терміни та періодичність здійснення підвищення кваліфікації, порядок формування і затвердження навчальних програм, суб'єктів управління підвищенням кваліфікації, формування мережі навчальних закладів системи на конкурсній основі та ін. На той час пріоритетом розвитку системи підвищення кваліфікації була не стільки її модернізація з урахуванням кращих зарубіжних практик, скільки міждисциплінарна підготовка керівників, які здебільшого володіли знаннями, вміннями та досвідом не управлінської, а виробничо-господарської діяльності. Проте чинні програми підвищення кваліфікації не орієнтувались на конкретні функції, механізми і технології управлінської діяльності (не вистачало курсів з аналізу політики, основ стратегічного, фінансового, проектного й офісного менеджменту, управління людськими ресурсами, надання послуг, інформаційних технологій), а також не до кінця використовували методи освіти дорослих

[15, с. 37–38]. Водночас проблема подальшого розвитку системи підвищення кваліфікації полягала у тому, що ані законом, ані підзаконними актами його візію та ефективні механізми запровадження неперервного навчання кадрів визначено не було. Цю проблему можна було б вирішити шляхом прийняття Закону України «Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців». Концепцію його проекту, в якій, крім розглянутих вище проблем, йшлося про необхідність формування та оновлення управлінської еліти, було схвалено Розпорядженням Кабінету Міністрів України у 2002 р. Однак цей закон так і не прийнято.

Із метою визначення механізму формування, розміщення і виконання державного замовлення на підвищення кваліфікації у 1999 р. було прийнято Постанову Кабінету Міністрів України «Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних сил» [16], яка визначила порядок формування державного замовлення на підвищення кваліфікації та заходи щодо поліпшення роботи з його здійснення, але не передбачила імплементацію зарубіжного досвіду щодо встановлення ставок витрат на професійне навчання кадрів щодо фонду оплати їхньої праці.

На підставі результатів аналізу практики підвищення кваліфікації і нормативно-правових актів за період 1993–2004 рр. науковці засвідчили існування проблем підвищення кваліфікації державних службовців (в тому числі керівних кадрів) не тільки у його нормативно-правовому і методичному забезпеченні, а також організації і змісті навчання. Зокрема, І. Розпутенко, В. Гущенко та Н. Протасова, проаналізувавши у 2003 р. професійні програми підвищення кваліфікації державних службовців I–IV та V–VII категорій посад, виявили, що мета навчання для керівних кадрів визначалась виключно положенням про «формування національної управлінської еліти», а тому постановка цілей здійснювалась без урахування їх сутності як бажаного результату навчання, рівень досягнення якого може бути визначено на основі об'єктивних критеріїв [17, с. 19]. П. Назимко і Л. Гогіна наголосили на необхідності зміни періодичності навчання, унормуванні його результатів із просуванням по службі, закріпленні статусу викладача в системі підвищення кваліфікації

кадрів та посиленні його мотивації, поліпшенні фінансового забезпечення [8, с. 25]. Очевидно, що каталізатором розвитку системи підвищення кваліфікації мали б стати кадрові технології, спрямовані на забезпечення професіоналізації державної служби. Проте, як зазначив В. Олуйко, атестація, конкурс, кадровий аудит, кваліфікаційний іспит як технології застосовувались непрофесійно, оскільки їх нормативне визначення мало декларативний, іноді суперечливий характер [18, с. 155]. Це ускладнювало розроблення методичного забезпечення їх ефективного використання в органах влади.

Програмою розвитку державної служби на 2005–2010 рр. [19] у частині її професіоналізації було передбачено:

- проведення з 2006 р. незалежної оцінки рівня фахової підготовленості та ділових якостей державних службовців при просуванні по службі;
- удосконалення механізму вивчення та планування навчальних потреб державних службовців;
- поступовий перехід до неперервного навчання із застосуванням сучасних інформаційних технологій,
- адаптація навчальних програм до стандартів ЄС;
- створення гнучкої системи організації тренінгового навчання;
- підвищення кваліфікації науково-педагогічних фахівців один раз на три роки тощо.

Проте у повному обсязі жодне із завдань вирішено не було в основному через неврегульованість питань оцінювання професійної компетентності і визначення навчальних потреб державних службовців, а також відсутність державної програми підвищення кваліфікації науково-педагогічних фахівців.

Упродовж 2005–2010 рр. розвиток системи підвищення кваліфікації керівних кадрів набув дискретного характеру. Зокрема, у 2006 р. Головдержслужбою було ініційовано формування мережі агентів змін в органах влади з метою їх підготовки до запровадження інструменту Twinning шляхом створення груп аналізу політики у різних сферах державного управління, до яких увійшло 80 керівних кадрів центральних органів виконавчої влади і секретаріатів Президента України та Кабінету Міністрів України [20, с. 30–31]. Завдяки цьому проекту його учасники не тільки одержали вміння і навички з формування і аналізу державної політики,

управління змінами, стратегічного управління, управління проектами, а також розробили зелені і білі книги з актуальних на той час проблем. Тому цей проект можна вважати ефективним інструментом діяльнісного навчання, а досвід його реалізації має бути врахований у роботі генеральних директоратів.

З метою організації і проведення тренінгів для керівних кадрів органів влади у 2008 р. було створено Школу вищого корпусу державної служби, яка не увійшла до системи закладів післядипломної освіти, що не дало їй змогу видавати свідоцтва про підвищення кваліфікації державного зразка. Оскільки зазначена категорія слухачів підвищувала кваліфікацію в Інституті підвищення кваліфікації керівних кадрів Національної академії за ліцензованими програмами, одразу виникло питання доцільності дублювання її функцій Школою. Зокрема, на думку академіка В. Лугового, необхідність у її створенні відповідає, якщо скорегувати і модернізувати Інститут підвищення кваліфікації керівних кадрів за функціональною й організаційною структурами, змістом, формами і методами навчання [21, с. 12]. Діяльність Школи не забезпечила якісних системних змін у підвищенні кваліфікації керівних кадрів, тому вона була ліквідована у 2016 р.

У 2008 р. запроваджено новий інструмент підвищення кваліфікації кадрів – щорічний Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець», який проводиться за двома номінаціями («Кращий керівник» і «Кращий спеціаліст») та щороку триває 8 місяців, тому сприяє не тільки запровадженню єдиних підходів до професійного розвитку кадрів в усіх регіонах України, а також широкому використанню самоосвіти. Зокрема, тільки протягом перших 4 років його проведення кваліфікацію підвищили 37,8 тис. державних службовців (14% від їх загальної чисельності) [22, с. 49].

Після прийняття Закону України «Про місцеве самоврядування» у 2010 р. Кабінетом Міністрів України було затверджено нове Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [23], яким змінено назву системи, але не передбачено її модернізацію. Такі важливі проблеми, як статус закладів підвищення кваліфікації, механізми мотивації фахівців до підвищення кваліфікації, оцінювання рівня їх професійної компетентності, орієнтація навчальних програм

на розвиток практичних вмінь і навичок, залишилися неврегульованими. Стало очевидно, що без запровадження інноваційних технологій розвитку системи підвищення кваліфікації не можна забезпечити ефективність її функціонування.

Впродовж 2011–2012 рр. в Україні було прийнято ряд нормативно-правових актів, які б мали забезпечити модернізацію системи підвищення кваліфікації публічних службовців, зокрема: Стратегія державної кадрової політики на 2012–2020 роки [24]; Концепція реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад [25]; накази Національного агентства України з питань державної служби (далі – Нацдержслужба), що регламентують порядок підвищення рівня професійної компетентності публічних службовців, вимоги до змісту професійних програм та інші. Проте не було виконано завдання щодо створення веб-порталу з підвищення кваліфікації, удосконалення інформаційного та науково-методичного забезпечення навчального процесу, запровадження державного моніторингу якості та інноваційних методів оцінювання його результатів, створення умов для розвитку конкурентного середовища на ринку надання послуг із підвищення кваліфікації тощо. Позитивні зміни відбулись в основному в осучасненні змісту навчання, посиленні його зв'язку з нагальними проблемами політичного, соціально-економічного розвитку країни, запровадженні належного врядування в органах влади, а також у використанні інтерактивних методів навчання. Зокрема, з метою імплементації нових підходів до підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби на загальнодержавному рівні було запроваджено 2 інструменти:

1. Програму розвитку лідерства, яка реалізувалась відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України «Про затвердження порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої-другої категорій» [26];

2. Програму добору та підготовки до роботи у пріоритетних сферах державного управління найбільш обдарованих громадян України, яка реалізовувалась відповідно до Указу Президента України «Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації» [27].

Незважаючи на те, що метою першої програми було виявлення лідерських якостей ви-

сокопосадовців та надання інструментів їх застосування для подальшого особистісного і професійного розвитку [28, с. 9], вона обмежувалась реалізацією тренінгів і комунікативних заходів. Така організація навчання не забезпечувала індивідуалізованого підходу до діагностики лідерських якостей, формування планів розвитку лідерського потенціалу, їх реалізації та подальшого контролю навчальних результатів.

Цих недоліків вдалось уникнути під час оцінювання особистісних якостей претендентів до Президентського кадрового резерву, а також у процесі реалізації Комплексної програми професійного розвитку осіб, зарахованих до його складу. Результати анкетування та тестування «резервістів», які пройшли перший етап професійного розвитку за розробленою Національною академією моделлю професійного розвитку, свідчать про значне підвищення їх успішності (з 84% до 91%), а отже, про ефективність реалізації методик відбору і професійного розвитку. На жаль, цей інструмент не запровадив системних підходів до управління персоналом, а використовувався лише для інтенсивного розвитку професійної компетентності керівних кадрів. Тому, незважаючи на застосування науково обґрунтованих та апробованих в європейських і пострадянських країнах методик, Президентський кадровий резерв не виконав своєї місії та був ліквідований.

Прийняті у 2015 р. Стратегія реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 р. та План заходів щодо її реалізації [29] передбачають розробку трьох важливих документів із розвитку системи підвищення кваліфікації: державних стандартів освіти з підвищення кваліфікації; методики оцінювання (аудиту) підвищення професійної компетентності публічних службовців; методичних рекомендацій для служб персоналу щодо організації самоосвіти, а також відповідних навчальних модулів із використанням інтерактивних технологій. На нашу думку, вироблення таких документів має здійснюватись у межах виконання науково-дослідних робіт з обов'язковим обговоренням проміжних результатів дослідження з провідними експертами і практиками у цій сфері.

У Стратегії реформування державного управління України на 2016–2020 рр. [1] констатовано невідповідність практики підвищення кваліфікації наявним потребам у навчанні. Через низький рівень спроможності керівних

кадрів державної служби до запровадження системних змін Стратегією передбачено формування команд фахівців із питань реформ. З одного боку, передбачено інкрементальний підхід до модернізації системи професійного навчання державних службовців, починаючи з реформування Національної академії та визначення реальних потреб у навчанні державних службовців з урахуванням вимог нового Закону України «Про державну службу» [30]. З іншого боку, через запровадження інтегрованої інформаційної системи управління людськими ресурсами на державній службі закладено підґрунтя для формування прозорих механізмів кар'єрного розвитку та забезпечення його зв'язку з компетентністю і професійним навчанням державних службовців. Проте стратегічні напрями, механізми та терміни реформування системи професійного навчання публічних службовців будуть визначені Концепцією, проєкт якої схвалено на засіданні робочої групи при Нацдержслужбі 11 серпня 2017 р. та направлено на погодження до зацікавлених центральних органів виконавчої влади та громадських організацій із метою його подальшого подання на розгляд Уряду.

Висновки і пропозиції. Незважаючи на те, що в Україні для відбору і професійного розвитку керівних кадрів державної служби використовуються спеціально створені суб'єкти та інструменти, сучасна система їх підвищення кваліфікації формується як невід'ємна складова частина системи професійного навчання публічних службовців. На підставі проведеного дослідження можна виділити основні етапи її розвитку:

1) 1923–1991 рр. – створення системи підвищення кваліфікації і перепідготовки керівних працівників народного господарства, її розвиток відповідно до потреб ідеологічного навчання партійно-радянських кадрів;

2) 1991–1994 рр. – занепад системи, часткова втрата її матеріально-технічної бази;

3) 1995–2004 рр. – створення навчальних закладів професійного навчання публічних службовців та нормативно-правового поля їх функціонування як єдиної цілеспрямованої системи;

4) 2005–2016 рр. – дискретний розвиток системи підвищення кваліфікації публічних службовців через відсутність системних підходів у реалізації державної кадрової політики, а також запровадження нових інструментів про-

фесійного розвитку керівних кадрів державної служби у рамках реалізації проєктів і програм;

5) з 2017 р. – реформування системи професійного навчання публічних службовців у контексті модернізації інституту державної служби, розвитку її вищого корпусу, створення генеральних директоратів та команд фахівців із питань реформ.

Перспективою подальших досліджень є удосконалення механізмів підвищення кваліфікації керівних кадрів державної служби відповідно до стратегічних завдань і напрямів, які будуть визначені новою Концепцією реформування системи професійного навчання публічних службовців.

Список використаної літератури:

1. Стратегія реформування державного управління України на 2016–2020 роки : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 24 червня 2016 р. № 474-р. [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/474-2016-p>.
2. Гончарук Н.Т. Управління керівним персоналом у сфері державної служби України : теорія та практика / Н.Т. Гончарук. – Д. : ДРІДУ НАДУ, 2012. – 343 с.
3. Оболенський О.Ю. Державна служба: [навч. посіб.] / О.Ю. Оболенський. – К. : КНЕУ, 2003. – 344 с.
4. Історія державної служби в Україні у 5 т. / [О.Г. Аркуша, О.В. Бойко, Є.І. Бородін та ін.]; відп. ред. Т.В. Мотренко, В.А. Смолій. – К. : Ніка-Центр, 2009. – Т. 2. – 512 с.
5. Про систему підвищення кваліфікації керівних та інженерно-технічних працівників галузей народного господарства і працівників державного апарату : Постанова Ради Міністрів УРСР від 9 липня 1960 р. № 1110 // Зібрання постанов і розпоряджень Уряду УРСР. – 1960. – № 1. – С. 27–30.
6. Про вдосконалення системи підвищення кваліфікації керівних працівників і спеціалістів промисловості, будівництва, зв'язку й торгівлі: Постанова Ради Міністрів СРСР від 6 червня 1967 р. № 515 // Зібрання постанов Уряду СРСР. – 1967. – № 14. – С. 324–328.
7. Афанасьев В.Я. Подготовка управленческих кадров для государственной службы : [Монография] / В.Я. Афанасьев. – М. : ГУУ, 2000. – 182 с.
8. Удосконалення підвищення кваліфікації державних службовців / [П.С. Назимко, Л.М. Гогіна, Л.А. Ліщенко та ін.]. – К. : Вид-во НАДУ, 2003. – 112 с.
9. О дальнейшем совершенствовании системы повышения квалификации руководящих ра-

- ботников и специалистов народного хозяйства : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 13 октября 1977 г. № 933 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.economics.kiev.ua/download/ZakonySSSR/data03/tex14101.htm>.
10. О перестройке системы повышения квалификации и переподготовки руководящих работников и специалистов народного хозяйства : Постановление ЦК КПСС и Совета Министров СССР от 6 февраля 1988 г. № 166 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://lawru.info/dok/1988/02/06/n1180304.htm>.
11. Про державну службу: Закон України від 16 грудня 1993 р. № 3723-XII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
12. Про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців: Указ Президента України від 30 травня 1995 р. № 398/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/398/95>.
13. Про затвердження Програми кадрового забезпечення державної служби та Програми роботи з керівниками державних підприємств, установ і організацій : Указ Президента України від 10 листопада 1995 р. № 1035/95 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1035/95>.
14. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і Положення про єдиний порядок підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації керівників державних підприємств, установ і організацій : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 лютого 1997 р. № 167 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/167-97-%D0%BF>.
15. Луговий В.І. Десять кроків становлення (досвід досліджень, розробок і впроваджень у сфері державного управління) / В.І. Луговий. – К. : Вид-во НАДУ, 2005. – 356 с.
16. Про фінансове забезпечення підготовки і підвищення кваліфікації працівників органів державної влади, органів місцевого самоврядування та органів військового управління Збройних сил : Постанова Кабінету Міністрів України від 14 липня 1999 р. № 1262 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1262-99-%D0%BF>.
17. Проблеми ефективності підвищення кваліфікації керівних кадрів: [колективна монографія] / [І.В. Розпутенко, В.О. Гущенко, Н.Г. Протасова, Н.В. Грицяк]. – К. : Вид-во «К.І.С.», 2003. – 224 с.
18. Олуйко В.М. Кадрові процеси в державному управлінні України: стан і перспективи розвитку : [монографія] / В.М. Олуйко. – Хмельницький : Вид-во ХУУП, 2005. – 326 с.
19. Про затвердження Програми розвитку державної служби на 2005–2010 роки : Постанова Кабінету Міністрів України від 8 червня 2004 р. № 746 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/746-2004-%D0%BF>.
20. Професійна державна служба : Що зроблено і що далі? : Публічна доповідь про основні результати діяльності у 2006 році / Голов. упр. держ. служби України ; упоряд. А. Вишневський. – К., 2006. – 59 с.
21. Луговий В.І. Про принципи і тенденції підготовки вищих керівників у галузі державного управління (професійно-методологічний підхід) / В.І. Луговий // Вісник НАДУ. – 2004. – № 2. – С. 5–13.
22. Олійник Л., Мордавець С. Всеукраїнський конкурс «Кращий державний службовець» зміцнює довіру громадян до професіоналізму державних службовців / Л. Олійник, С. Мордавець // Вісник державної служби України. – 2011. – № 4. – С. 43–49.
23. Про затвердження Положення про систему підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (перша редакція) : Постанова Кабінету Міністрів України від 7 липня 2010 р. № 564 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/564-2010-%D0%BF/ed20100707>.
24. Про Стратегію державної кадрової політики на 2012–2020 роки : Указ Президента України від 1 лютого 2012 р. № 45/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/45/2012>.
25. Про схвалення Концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-%D1%80>.
26. Про затвердження порядку організації і проведення Школою вищого корпусу державної служби тренінгів для державних службовців першої–другої категорій : Постанова Кабінету Міністрів України від 25 серпня 2010 р. № 728 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/728-2010-%D0%BF>.
27. Про Президентський кадровий резерв «Нова еліта нації»: Указ Президента України від 5 квітня 2012 р. № 246/2012 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/246/2012>.

28. Толкованов В., Ковальчук В. Основні результати реалізації Програми розвитку лідерства // В. Толкованов, В. Ковальчук // Вісник державної служби України. – 2012. – № 4. – С. 9–13.
29. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації: Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18 березня 2015 р. № 227-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/227-2015-%D1%80>.
30. Про державну службу: Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/889-19>.
-

Орлив М. С. Развитие системы повышения квалификации руководящих кадров государственной службы в Украине

В статье исследованы особенности развития отечественной системы повышения квалификации руководящих кадров государственной службы как составляющей системы профессионального обучения публичных служащих, начиная со времени создания партийно-государственной номенклатуры в СССР. Проанализированы нормативно-правовые акты по вопросам кадрового обеспечения и профессионализации государственной службы, развития системы повышения квалификации её персонала. На основании проведённого исследования определены и охарактеризованы основные этапы развития системы повышения квалификации руководящих кадров государственной службы.

Ключевые слова: *повышение квалификации, профессиональное обучение, руководящие кадры, государственная служба, орган власти.*

Orliv M. S. Development of the In-Service Training System for Senior Executives of Civil Service in Ukraine

The study explores the peculiarities of the development of the native in-service training system for senior executives as an integral part of the system of professional training for public servants, starting from the time of creation of the state party nomenclature in the USSR till nowadays. The normative legal acts on the personnel provision and professionalization of the civil service as well as the development of the in-service training system for its personnel are analyzed. On the basis of the conducted research the main stages of the development of the in-service training system for senior executives of civil service are identified and characterized.

Key words: *in-service training, professional training, senior executives, civil service, public authority.*

С. В. Селіванов

магістр управління суспільним розвитком,
аспірант кафедри публічного управління та публічної служби
Національної академії державного управління при Президентові України,
начальник Управління персоналу
Державної міграційної служби України

АДАПТАЦІЯ ПРАЦІВНИКІВ ДО ПРОФЕСІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ НА ДЕРЖАВНІЙ СЛУЖБІ ШЛЯХОМ ЗАСТОСУВАННЯ ІНСТИТУТУ НАСТАВНИЦТВА

У статті розглядається система адаптації державних службовців як одна з основних технологій управління персоналом на державній службі. Робиться спроба визначити сутність інституту наставництва, а також встановити особливості застосування його основних принципів у системі державної служби. Розглянуто регіональний досвід впровадження інституту наставництва на державній службі. Проведена характеристика цієї системи виявила ряд труднощів, що перешкоджають ефективному застосуванню її методів, зокрема механізму наставництва. Застосування запропонованих у статті критеріїв сприяє вдосконаленню інституту наставництва на державній службі.

Ключові слова: державне управління, наставництво, професійна адаптація державних службовців, наставництво в органах державної влади, менторство.

Постановка проблеми. Наступність знань, навичок і накопиченого досвіду відіграє важливу роль в ефективності функціонування державних органів, що забезпечує цілісність організації, ефективність реалізації її функцій і дотримання прийнятих правил поведінки у роботі. З урахуванням зростаючого навантаження на державні органи збільшується важливість якісної і швидкої адаптації співробітників до умов роботи та колективу. Саме тому впровадження наставництва, поряд із багатьма іншими заходами адаптації державних службовців, нині виступає як новий принцип кадрової політики у системі державної служби. Різні методи наставництва мають широке поширення в зарубіжній практиці, наприклад «менторство», і вважаються ефективною кадровою технологією, що дає змогу в найкоротші терміни забезпечити передачу знань і навичок від досвідченого співробітника до новоприйнятого.

Потреба впровадження і розвитку інституту наставництва на державній службі зумовлена тим, що в умовах сучасної української дійсності програми і плани інноваційного перетворення основних інститутів суспільства (економіки, освіти охорони здоров'я, сім'ї) мають поєднуватись із відповідними інституційними перетвореннями в системі державного управління та

державної служби, впровадженням нових принципів кадрової політики, підвищенням відкритості та професійної компетентності державних службовців. Разом із тим розвиток професійного потенціалу державних службовців передбачає застосування системи наставництва як механізму його розвитку.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних і зарубіжних науковців, що стосуються питань адаптації персоналу. Вагомий внесок у розроблення теоретичних і практичних засад трудової адаптації персоналу зробили вітчизняні та зарубіжні вчені: М. Армстронг, Т. Базаров, В. Воронкова, М. Гуліна, А. Єгошин, А. Колот, М. Крутцова, Ф. Хміль тощо. Організаційно-правові аспекти адаптації державних службовців у сфері державного управління розглядаються такими вченими, як: С. Онищук, О. Пархоменко-Куцевіл, Л. Пашко, Н. Рашитова, М. Рудакевич, І. Чорнобиль тощо. Сутність поняття «наставництво» розкрито в роботах С. Вершловського, Л. Лесохіна, В. Сухобської, Є.Фоміна; теоретичне спрямування мають і дослідження К. Федорова, А. Юрченко, А. Чернігова, які аналізують наставництво у контексті професійної адаптації. Вивченню ідеї «менторство» приділяли ува-

гу такі зарубіжні дослідники, як Дж. Томпсон, Д. Купер, Т. Міллер. Незважаючи на велику кількість робіт, присвячених питанням управління знаннями, обрану для дослідження тему можна вважати недостатньо розробленою. Оскільки розроблення механізму адаптації є складним процесом та потребує спеціальної уваги з боку науковців із державного управління, серед не вирішених раніше частин загальної проблеми є розгляд наукових підходів до адаптації персоналу державної служби.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження адаптації працівників до професійної діяльності на державній службі шляхом застосування інституту наставництва. Актуальність і практична значимість теми дослідження, а також недостатня розробленість питань виявлення ефективних інструментів управління знаннями в системі органів державної влади та органів місцевого самоврядування, здатних підвищити ефективність їх кадрового потенціалу, зумовили вибір теми для дослідження.

Виклад основного матеріалу. Адаптація державного службовця у сфері професійної діяльності – важлива складова частина системи державного управління. Недосконалість системи адаптації державного службовця ще на початковому етапі заміщення державної посади може призвести до того, що державний службовець буде відчувати відчуження і негативно ставитися як до державного органу, службовцем якого він є, так і до сфери професійної діяльності загалом.

Вступ на державну службу, з точки зору новопризначеного державного службовця, має такі цілі [1]:

- розвиток професіоналізму і компетенції в галузі державного управління;
- кар'єрне зростання;
- заслугування поваги колективу і можливість збереження «своїх ідейності», властивої молодим фахівцям.

Молоді фахівці мають актуальні знання, володіють сучасними і інноваційними технологіями та навичками, але управлінські навички та технології управління персоналом у них розвинуті не повною мірою.

Відповідно до Закону України «Про державну службу» від 10.12.2015 р. № 889-VIII, одним із ключових напрямів розвитку державної служби в Україні є забезпечення безперервного професійного розвитку державних службовців, одним із механізмів із реалізації якого є адаптація,

зокрема впровадження наставництва на державній службі [2].

Повертаючись до поняття адаптації, зазначимо, що донедавна її розглядали як однобічний процес пристосування особистості, у такому разі службовця, до умов професійної діяльності, що включає освоєння норм, основ і стандартів організації, ознайомлення з умовами трудової діяльності. Можна зауважити, що в процесі адаптації відбувається вплив як особистості на організацію, так і організації на особистість. Таким чином, державний службовець під час вступу на службу, погоджуючись із вимогами, цінностями та нормами поведінки, які висуваються до нього, займає певну позицію в органі державної влади. Службовець як сформована особистість вже має сформовану систему цінностей, цілей, норм і потреб, які детермінують його вимоги до діяльності організації. Звідси випливає таке визначення: адаптація – це процес взаємного пристосування державного службовця й органу державної влади з метою реалізації набутого професіоналізму і розвитку компетенцій службовця.

Професійна адаптація державного службовця – це активне освоєння професії, її тонкощів та специфіки, необхідних знань, умінь та навичок, прийомів, способів прийняття рішень на конкретній посаді органу державної влади. Отже, ця адаптація включає два аспекти: адаптацію до професії державного службовця та адаптацію до посадових обов'язків. Адаптація до професії державного службовця – це, насамперед, засвоєння принципів роботи на державній службі, що має служити народу, специфіки функціонування органів державної служби. Адаптація до професії державного службовця передбачає прийняття цих принципів, ототожнення їх із принципами трудової діяльності державного службовця, постійну їх демонстрацію на високому рівні [3].

Адаптація сприяє усвідомленню державним службовцем свого соціального статусу, можливості реалізації особистісних і професійних можливостей у процесі вирішення завдань у рамках діяльності державного органу.

У процесі вивчення поняття адаптації на державній службі можна виділити основні її види: професійна, психофізіологічна, соціально-психологічна та організаційна.

Впровадження та вдосконалення системи адаптації державного службовця може призвести до позитивних результатів [5]:

- форсування процесу входження прийнятого на службу співробітника на посаду і підвищення ефективності діяльності в короткі терміни,

- мінімізації виробничих втрат і помилок у процесі адаптації і засвоєння службовцем посадових обов'язків,

- скорочення плинності кадрів,

- розвитку позитивного ставлення до професійної діяльності і відповідного органу державної влади.

У процесі адаптації, яка об'єднує внутрішні психологічні процеси, прийнятий на державну службу співробітник «випадає» зі звичного способу діяльності і має мобілізуватися на новому місці професійної діяльності за допомогою різних методів адаптації, а саме:

- інструктаж (роз'яснення та демонстрація основ, правил і прийомів роботи безпосередньо на робочому місці);

- курси (наприклад курси підвищення кваліфікації), тренінги, семінари;

- учнівство і наставництво (менторство);

- шедоуінг (спостереження);

- баддінг (підтримка);

- навчання на робочому місці (в рамках посадових функцій співробітника);

- навчання поза робочим місцем (альтернативний метод, що дає змогу вийти за рамки традиційного поведінки);

- ділові ігри.

Варто зазначити, що такі методи адаптації, як шедоуінг і баддінг, прийшли із західних країн і віднедавна застосовуються, швидше, в практиці українського менеджменту, ніж державного управління. Шедоуінг (з англ. shadowing – стеження), або джоб шедоуінг (з англ. job shadowing – стажування), проходить таким чином: новий співробітник стає тінню більш досвідченого співробітника, супроводжує його протягом робочого дня, обговорює з ним виробничі ситуації. Баддінг (з англ. buddying – приятельські стосунки) можна розуміти як адаптацію нового співробітника шляхом наставництва, але у формі приятельських відносин. За таких умов немає відносин типу «наставник–учень». [4]. Менторство – це управлінська технологія надання постійної підтримки, персональної опіки. Відповідно до основної ідеї менторства, ментором може бути найбільш авторитетний і досвідчений працівник, що дає змогу передати підопічним майстерність із метою їхнього істотного професійного збагачення й розвитку. Ментор – це авторитетний радник [5].

У повному розумінні, наставництво – це індивідуальне або колективне шефство досвідчених державних службовців над прийнятими на державну службу молодими співробітниками або їх групами, це форма виховання, професійна підготовка та адаптація молодих співробітників в органі державної влади.

Найбільш вдало, на наш погляд, поняттю наставництва надала визначення український науковець Н. Алюшина, вона вважає, що наставництво – це навчання на робочому місці, яке спрямоване на довгострокове оволодіння і розвиток необхідних для виконання посадових обов'язків професійних знань, умінь і навичок, а також особистих якостей новопризначених державних службовців, і здійснюється у формі консультацій, порад та роз'яснень, які надає закріплений за цією особою наставник [6].

Застосування інституту наставництва в рамках діяльності органу державної влади допускає такі переваги:

- скорочення фінансових витрат на навчання (курси підвищення кваліфікації);

- мінімізація строків адаптації державного службовця;

- прискорене освоєння державними службовцями професійних знань і умінь, посадових обов'язків і специфіки діяльності органу державної влади;

- попередження помилок (людський фактор);

- зниження плинності кадрів;

- об'єднання колективу;

- надання відповідних гарантій і допомоги для наставника (підвищення на посаді, преміювання);

- формування позитивної репутації відповідного органу державної влади.

У сучасній українській практиці інститут наставництва впроваджений і успішно функціонує у сфері державного управління. На регіональному рівні також мають місце приклади впровадження інституту наставництва. Так, відповідно до «Положення про організацію наставництва в органах юстиції Миколаївської області», з метою надання допомоги новим фахівцям в їх професійному становленні організована робота з адаптації та наставництва [7].

Зокрема, новатором із питань впровадження інституту наставництва стало Головне територіальне управління юстиції в Миколаївській області, яке з метою створення механізму професійної адаптації новопризначених працівників на робочому місці видало наказ від 11 травня

2012 р. № 313/09 «Про організацію наставництва в органах юстиції Миколаївської області». Також цим наказом затверджено Положення про наставництво в органах юстиції Миколаївської області, визначено права і обов'язки наставника та новопризначеного працівника.

На підставі Положення про наставництво під час прийняття на державну службу, за результатами конкурсу на заміщення вакантної посади державної служби в органах юстиції Миколаївської області, новопризначені працівники були прикріплені до наставника. Варто зазначити, що обов'язками наставника були такі завдання:

- забезпечити ознайомлення підопічного з нормативними правовими і правовими актами, що закріплюють основні напрями діяльності виконавчого органу, а також регламентують його службову діяльність;

- забезпечити знайомство співробітника з колективом виконавчого органу, його організаційною структурою;

- надавати практичну та методичну допомогу в придбанні навичок для якісного і своєчасного виконання співробітником посадових обов'язків;

- здійснювати контроль діяльності підопічного, своєчасно виявляти недоліки в роботі та спільно з ним вживати заходів щодо їх усунення;

- навчати найбільш раціональних і передових методів організації службової діяльності;

- забезпечити ознайомлення з організацією документообігу;

- забезпечити ознайомлення з правилами та особливостями вимог до службового поведіння державних цивільних службовців, залучати до участі у громадському житті колективу виконавчого органу;

- всебічно вивчати професійні та моральні якості підопічного, формувати відповідальне ставлення до службової діяльності.

Важливо, що інститут наставництва передбачає надання особі, що вступила на державну службу методичної, практичної, консультативної допомоги з питань проходження державної служби, шляхом закріплення за такою особою наставника з числа державних службовців, що обіймають посаду в тому самому структурному підрозділі. Наставник обирається з числа найбільш досвідчених державних службовців. У результаті використання інституту наставництва встановлено: скорочення періоду адаптації після прийняття на службу, мінімалізацію термінів вивчення організаційних процедур підготовки

документів, скорочення рівня психологічної напруги перебування на службі [4].

Відсутність чітко вибудованої системи реалізації наставництва в Україні призвела до думки про те, що інститут наставництва не такий ефективний, як інші, більш сучасні методи адаптації. Однак цей метод може бути вдосконалений шляхом корекції таких критеріїв:

- вдосконалення нормативно-правових актів, що регулюють впровадження інституту наставництва на державній службі в частині розроблення системи оцінки результатів адаптації та навчання державного службовця (кількісні та якісні критерії оцінки);

- з огляду на те, що на наставника покладається додаткове навантаження, необхідно надання відповідних гарантій і допомоги для наставника (підвищення в посаді, преміювання тощо);

- застосування заходів відповідальності як для наставника, так і для новопризначеного працівника в формі сумлінного виконання заданого плану й уявлення очікуваних результатів діяльності.

Доволі численна кількість державних службовців в Україні у 2017 р. – 233 648 осіб – наголошує на необхідності застосування механізмів адаптації державних службовців, як для новоприбулих на службу, так і тих, хто отримав підвищення. Але, на жаль, практика доводить протилежне. Майже у всіх органах державної влади не застосовується інститут наставництва. Основними причинами цієї тенденції є:

- висока завантаженість наставників основною діяльністю;

- відсутність системи заохочення за наставництво;

- небажання державних службовців, які претендують на роль наставника, ділитися досвідом і знаннями, набутими з роками, з побоювань втратити свою посаду;

- незастосування системи адаптації у разі підвищення державного службовця по посаді до нових обов'язків і повноважень.

Звідси впливає така проблема – необхідність адаптації до нових реалій державних службовців із безперервним стажем роботи понад 15 років, які втратили «свіжість погляду» на проблеми у сфері державного управління, вони втрачають можливість переходу до нових форм організації роботи, що вимагає принципової позиції і висловлення власної думки.

Нині це питання стає актуальним також через постійне оновлення кадрового складу

державних службовців (щорічне оновлення становить близько 10 тис. осіб [1]). Вперше вступаючи на державну службу, чиновники стикаються з низкою проблем: невпевненістю у правильності своїх дій, недостатністю знань особливостей діяльності в конкретній структурі апарату, прогалин у знанні законодавства. Наставництво покликане цілеспрямовано ввести молодого співробітника в службовий колектив, забезпечити його професійне становлення для успішного виконання службових обов'язків. Таким чином, наставництво націлене на розвиток особистісних і професійних якостей і навичок молодих спеціалістів, організацію їх соціально-активної правомірної поведінки, формування непримиренного ставлення до корупційної поведінки, дисциплінованості, відповідальності, професійної етики та культури, а також на поліпшення основ організації службової кар'єри.

За своєю суттю сучасне наставництво є результативним методом утримання і мотивації персоналу, де метою наставництва стає створення сприятливих умов для ефективної адаптації і лояльного ставлення персоналу до організації. Завдання такого наставництва формуються тільки на професійній основі і слугують цілям:

- прискорення процесу навчання основних навичок професії, розвитку здатності самостійно й якісно виконувати покладені на нього завдання на обійманій посаді;

- адаптації до корпоративної культури, засвоєння традицій і правил поведінки в організації.

Нині цей метод організаційно-кадрової роботи майже не використовується в системі державної служби, на відміну від правоохоронної служби, де розроблені та застосовуються відповідні методичні вказівки. Безумовно, система адаптації державних службовців у сфері професійної діяльності вимагає вдосконалення. З цією метою необхідно розвивати інститут наставництва та застосовувати зарубіжний досвід адаптації державних службовців.

У сучасному світі ефективне державне управління реалізується тільки за безпосереднього виконання певних завдань і функцій, покладених на державних службовців, що володіють необхідними компетенціями у відповідній сфері діяльності. Для забезпечення цієї тези було розроблено методичний інструментарій щодо застосування наставництва на державній службі, де наставництво визначається як кадрова технологія, що забезпечує за допомогою

планомірної роботи передачу знань, навичок і настанов від більш досвідченого співробітника менш досвідченому. Невід'ємною метою розроблення такого інструментарію слугувало вироблення пропозицій щодо розвитку інституту наставництва в державних органах, що за своєю суттю сприяє кар'єрному росту державних службовців. З огляду на зазначене, завданнями наставництва можна вважати:

- оптимізацію процесу формування і розвитку професійних знань, умінь і навичок державних службовців;

- прискорення процесу їх становлення і розвитку;

- надання допомоги в адаптації державних службовців під час здійснення службової діяльності;

- надання психологічної та моральної підтримки в подоланні професійних труднощів, що виникають у процесі виконання посадових обов'язків;

- сприяння у виробленні поведінки державних службовців, відповідної етичним нормам і правилам;

- формування активної громадянської та життєвої позиції державних службовців;

- розвиток у державних службовців і громадян інтересу до службової діяльності та їх закріплення на державній службі [1].

Інститут наставництва у світовій практиці не новий і бере свої зачатки з приватного сектора періоду початку 30-х рр. ХХ ст. У найзагальнішому вигляді наставництво (менторство) в такому контексті розуміється як спосіб передачі знань від більш досвідченого співробітника менш досвідченому. Як ми бачимо, це лише доповнює цей аспект тим, що проектує наставництво на сферу державного управління. Зауважимо, що в ті роки застосовувався директивний підхід. Він полягав у тому, що співробітник розповідав наставнику про проблему, а той потім радив, як її вирішити [8]. Такий підхід давав лише короткочасний ефект, адже, крім однієї проблеми, рано чи пізно з'являлася друга, третя, четверта тощо. Таким чином, цей метод не брав до уваги довгостроковий розвиток підприємств, а вирішував лише поточні проблеми. Крім того, стосунки між наставником і «новачком» характеризувалися ставленням влади першого над другим, а не довірою та відкритістю, що, на наш погляд, стримує розвиток індивідуальних творчих здібностей нових працівників, а це особливо необхідно в моменти, коли відбуваються певні зміни.

Процес проходження наставництва складається з ряду етапів. На першому етапі організації наставництва приймаються нормативні документи, визначаються відповідальні особи, обираються форми наставництва. На наступному етапі відбувається призначення наставників і осіб, щодо яких здійснюється наставництво. Третій етап характеризується затвердженням переліку основних заходів із наставництва та затвердженням відповідних форм і методів роботи наставників. На четвертому етапі підбиваються підсумки наставництва, аналізуються звіти за результатами діяльності наставників і осіб, щодо яких встановлювалося наставництво, а також відбувається заохочення наставників за підсумками проведеної роботи. У результаті успішного проходження перерахованих вище стадій буде свідчити про те, що державний службовець відповідає посаді, а особа, щодо якої здійснювалось наставництво, може бути рекомендована до призначення на відповідну посаду.

Висновки і пропозиції. Таким чином, нині інститут наставництва стає необхідним елементом державної служби. Припускаючи передачу накопичених знань новим співробітникам, разом із тим він вимагає інтересу і прихильності наставників і підопічних до виконуваної роботи з метою подолання можливих проблем і досягнення поставлених цілей діяльності відповідного органу державної влади. Впровадження інституту наставництва на державній службі є складним, але необхідним рішенням для сучасної держслужби, адже ефективна система розвитку персоналу має потребу в інструментах, які забезпечують інтегрований і індивідуально орієнтований підхід до формування її кадрового потенціалу. Наставники допомагають подолати розрив між теорією і практикою, доповнюючи знання, отримані підопічним під час навчання, практичним досвідом, розвивають відповідні навички та компетенції, що дає змогу підопічним ставати більш самостійними, відповідальними і цілеспрямованими. Разом із тим інститут наставництва може бути доречним інструментарієм під час стажування на посадах державної служби з метою підвищення рівня професійної компетенції та допоміжним інструментом під час проведення оцінювання результатів службової діяльності.

Адаптація державних службовців забезпечує процес включення особистості в організаційне

середовище органів державної влади. Процес управління адаптацією залежить від розуміння керівників та спеціалістів служб управління персоналу складності цього процесу, його важливості і впливу на ефективність органу державної влади.

Список використаної літератури:

1. Про схвалення Стратегії реформування державної служби та служби в органах місцевого самоврядування в Україні на період до 2017 року та затвердження плану заходів щодо її реалізації : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 18.03.2015 р. № 227-р // Офіційний вісник України. – 2015. – № 24. – С. 74. – Ст. 680.
2. Про державну службу : Закон України від 10 грудня 2015 р. № 889-VIII // Відомості Верховної Ради України. – 2016. – № 4. – С. 60. – Ст. 43.
3. Захарьина М. Наставничество как элемент системы развития персонала в компании / М. Захарьина // Менеджер по персоналу. – 2011. – Ноябрь.
4. Знаменская Н. Применение карты знаний как метода управления знаниями и для повышения эффективности организации / Н. Знаменская // Государственное управление. – 2011. – № 26. – Март [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://e-journal.spa.msu.ru/images/File/2011/26/Znamenskaya.pdf>.
5. Cooper D.L. & Miller T.K. Influence –& impact: Professional development in student affairs // New Directions for Student Services. – 1998. – № 84 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www3.interscience.wiley.com/cgi-bin/fulltext/101522224/PDFSTART>.
6. Алюшина Н. Эффективные инструменты управления знаниями и кадровым потенциалом органов державної влади та органів місцевого самоврядування / Н. Алюшина // Збірник наукових праць «Ефективність державного управління». – 2015. – Вип. 43.
7. Положення про організацію наставництва в органах юстиції Миколаївської області : Наказ Миколаївської ОДА від 11.05.2012 р. № 313/09 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://just-mykolaiv.gov.ua/polozhennja_pro_organizatsiju_nastavnitstva_v_organah_justitsiji_mikolajivskojj_obljesti.
8. Управление развитием человеческих ресурсов составные части деятельности по развитию персонала [Электронный ресурс]. – Режим доступу : <http://psihdocs.ru/upravlenie-razvitiem-chelovecheskih-resursov-sostavnie-chasti.html?page=8>.

Селиванов С. В. Адаптация работников к профессиональной деятельности на государственной службе путем применения института наставничества

В статье рассматривается система адаптации государственных служащих как одна из основных технологий управления персоналом на государственной службе. Делается попытка определения сущности института наставничества, а также установление особенностей применения его основных принципов в системе государственной службы. Рассмотрен региональный опыт внедрения института наставничества на государственной службе. Проведенная характеристика данной системы выявила ряд проблем, препятствующих эффективному применению ее методов, в частности механизма наставничества. Применение предложенных в статье критериев способствует совершенствованию института наставничества на государственной службе.

Ключевые слова: государственное управление, наставничество, профессиональная адаптация государственных служащих, наставничество в органах государственной власти, менторство.

Selivanov S. V. Adaptation of public administration officials to professional activities by means of mentor's institution application

The article considers system of public servants adaptation as one of the main technologies of personnel management in public service. An attempt is made to determine the essence of the mentor's institution, as well as to establish the peculiarities of application of its main principles in public service system. The regional experience of mentor's institution implementation in public service is considered. The conducted characteristic of this system revealed a number of difficulties that impede the effective application of its methods, in particular, the mechanism of mentoring. The application of the criteria, proposed in the article, contributes to the improvement of the mentor's institution in public service.

Key words: public administration, mentoring, professional adaptation of public servants, mentorship in public administration agencies, mentor.

Т. В. Томашевськааспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту
Національної академії державного управління при Президентові України

СТРУКТУРА КОМПЕТЕНТНОСТІ ПОЛІТИКО-УПРАВЛІНСЬКОЇ ЕЛІТИ

У статті досліджено структуру компетентності політико-управлінської еліти. Розглянуто зміст понять особистісної, соціальної, професійної та політичної компетентностей еліти. Визначено умови та конкретні заходи для формування політико-управлінської еліти в Україні на засадах компетентнісного підходу.

Ключові слова: компетентнісний підхід, компетентність політико-управлінської еліти, особистісна компетентність, соціальна компетентність, професійна компетентність еліти, політична компетентність еліти.

Постановка проблеми. Сукупність багатьох чинників розшаровує суспільство на масу і еліту, яка формує цілі і перспективи розвитку, приймає стратегічно важливі рішення та використовує ресурси державної влади заради їх реалізації. Звідси і пряма залежність між рівнем розвитку і якістю політико-управлінської еліти, що зумовлює важливість дослідження компетентності цього прошарку суспільства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Проблеми становлення політико-управлінської еліти в Україні стали предметом досліджень таких науковців, як Е. Афонін, В. Гошовська, О. Крюков, І. Лопушинський, О. Олійник, А. Пархарев, Л. Пашко, М. Пірен, А. Рачинський тощо.

Водночас ключові аспекти застосування компетентнісного підходу в державному управлінні розглядали Р. Аксерольд, Л. Гогіна, В. Гошовська, Н. Серьогіна, В. Сороко, І. Сурайта ін.

Однак зазначені наукові дослідження не були реалізовані у вигляді завершеної концепції формування політико-управлінської еліти на основі функціонально-компетентнісного підходу.

Мета статті. З огляду на викладене, головною метою роботи є визначення структури компетентності представників політико-управлінської еліти на сучасному етапі державотворення.

Виклад основного матеріалу. Сучасні дослідники змушені констатувати, що за роки незалежності в Україні так і не сформувалася реальна політико-управлінська еліта – команда управлінців-новаторів, які б характеризувалися високою професійною компетентністю, ефективністю розроблення і прийняття управлінських рішень, прогнозування наслідків їх ви-

конання, умінням формувати працездатні групи виконавців із метою вирішення проблем публічного управління [10].

Елітологи виділяють об'єктивні і суб'єктивні критерії оцінки якості еліти [13]. Об'єктивні критерії – результати її політико-управлінської діяльності, синтетичними показниками якої є:

- стан країни загалом, якість життя населення (процвітає країна або перебуває у стані загрози);
- життєвий рівень населення, його культури;
- наскільки вільний народ і як реалізуються його творчий потенціал;
- наскільки забезпечена його безпека – зовнішньополітична, економічна, продовольча, екологічна.

Суб'єктивні критерії – інтелектуальний потенціал еліти, професіоналізм і моральні підвалини, культурний і освітній рівень [7].

При цьому ефективно діючим виявляється представник еліти, здатний адекватно реагувати на нові соціальні виклики та очікування, спрямований на творче зростання і професійне самовдосконалення, тобто той, хто володіє високим рівнем компетентності у всіх сферах життєдіяльності.

Визначаючи «компетентність» як спроможність шляхом набутих знань виконувати певний комплекс робіт або керувати його виконання з відповідною швидкістю, якістю та ефективністю [6], можна зробити висновок, що компетентність політико-управлінської еліти виявляється, насамперед, в її здатності виконувати в суспільстві функцію політичного управління. Таким чином, представники політико-управлінської еліти мають володіти рядом компетенцій, які форму-

ють структуру компетентності цього суспільного прошарку.

Перш за все, зауважимо, що, розглядаючи політико-управлінську еліту та аналізуючи її діяльність, ми оцінюємо реальні суб'єкти, адже компетентністю або невіглаством характеризуються конкретні індивіди. Саме тому компетентність політико-управлінської еліти починається з особистісної компетентності її представників.

Загальну компетентність людини можна уявити як комплекс, що включає знання (когнітивні), діяльнісні (поведінкові) і стосункові (афективні) компоненти. Дж. Равен вибудував модель загальної компетентності, що представляє матрицю із 143 елементів, але такий обсяг робить її застосування практично неможливим [1]. Однак якщо йти дедуктивним шляхом (від менших до більших компетентностей), можна вибудувати ієрархію – виділити кілька основних, ключових компетентностей, які, у свою чергу, складаються з більш конкретних і, зрештою, окремих умінь, знань.

Ключові (базові, універсальні) компетентності багатофункціональні, надпредметні і багатовимірні. Оволодіння ними дає змогу вирішувати найрізноманітніші проблеми в повсякденному, професійному, соціальному житті. Ключові компетенції ґрунтуються на властивостях людини і проявляються в певних способах поведінки, які спираються на її психологічні якості, включають широкий практичний контекст із високим ступенем універсальності.

Основними рисами елітарного типу особистості є:

- особистісна своєрідність (авторство, авторитетність, відповідальність);
- розвинена індивідуальність із пасіонарною інтенцією;
- високий особистісний потенціал;
- духовність і висока моральність представлена як благородство (вища чуйність до справедливості, вірність собі, гордість, пов'язана з почуттям власної гідності), аристократична честь, відданість ідеалам і боргу, самовладання.

Нині диференціюються такі блоки суб'єктних і особистісних еліт-якостей, як:

1) духовно-моральні позиції, просоціальні установки, що призводять до максимізації соціальної корисності і відповідальності;

2) когнітивна складність мислення (висока рефлексивність, здатність до прийняття рішень в умовах невизначеності і т.д.);

3) мобільність (висока варіативність поведінки, комунікативний потенціал).

Водночас характер суспільного життя людини, що динамічно змінюється, висуває вимоги до формування в особистості відповідної соціальної компетентності.

У рамках гуманістичного напрямку дослідники і практики розглядають соціальну компетентність як динамічну характеристику особистості, котра включає в себе набір соціальних, когнітивних і емоційних навичок, необхідних особистості для успішної адаптації до середовища відповідно до вимог кожного вікового етапу. Соціально компетентна особистість здатна планувати і контролювати свою поведінку в різноманітних ситуаціях заради досягнення цілей, поставлених перед нею як самостійно, так і ззовні. Рівень соціальної компетентності відображає певний рівень соціальної зрілості людини, яка виявляється у двох вимірах: самоактуалізації і відповідності соціальним очікуванням [14].

М. Аргайл виділяє такі компоненти соціальної компетентності:

- соціальна сенситивність (мається на увазі точність сприйняття, розуміння й оцінки особистості у соціумі);
- основні навички взаємодії (сукупність вмінь, особливо важливий для професіоналів);
- навички схвалення і винагороди, що є істотними для всіх соціальних ситуацій;
- рівновага, спокій як антитеза соціальної тривожності [9, с. 18].

Зазначимо, що серед дослідників немає усталеного погляду на природу соціальної компетентності: одні вважають, що компетентність має фізіологічне походження і на її становлення впливає генетичний фактор (К. Скайє, О. Гиндина), інші – що компетентність має соціальний характер та формується під впливом соціуму (А. Бодалев, Л. Лепіхова, Н. Белоцерковець) [11].

Таким чином, проявом соціальної компетентності є як самореалізація особистості, так і соціальна підготовленість як результат конкретних знань і вмінь, ефективних у конкретних ситуаціях у певному соціокультурному контексті.

Отже, соціальну компетентність особистості можна визначити як якісний ступінь її соціалізації, сукупність здібностей, знань, вмінь, цінностей, що забезпечують інтеграцію людини в суспільство через продуктивне виконання нею різних соціальних ролей і успішну самореалізацію.

У свою чергу, соціальна компетентність політико-управлінської еліти проявляється у визнанні її суспільством, здатності до взаємодії з останнім та адекватній реакції на динаміку розвитку соціуму.

Політико-управлінські функції в суспільстві еліта здійснює шляхом прийняття найважливіших політичних рішень, що вимагає від неї спеціальних знань та вмінь, які відсутні у більшості пересічних громадян, тобто професійної компетентності [3].

Професія за освітою є основним чинником участі в суспільному розподілі праці. На професійну спрямованість впливають такі фактори, як тип економічних відносин у державі та попит на ті чи інші види професій. Саме обрана діяльність характеризує систему мислення особи, її світоглядні позиції та особистий внесок у розвиток суспільства.

Професіоналізму як якості властивий вищий рівень психофізичних, психічних і особистісних змін, які відбуваються у процесі тривалого виконання співробітником службових обов'язків, що, у свою чергу, забезпечують якісно новий, більш ефективний рівень вирішення складних професійних завдань в особливих умовах.

Поняття «професійна компетентність» представника політико-управлінської еліти характеризує фахівця як суб'єкта, здатного реалізуватися як в управлінській, так і у практичній діяльності.

На думку американського науковця Р. Даля, професійна компетентність політико-управлінської еліти визначається ступенем володіння всім комплексом знань про наявну в суспільстві систему цінностей, що виявляється через постійний моніторинг інтересів і запитів громадян, обізнаність про їхні надії на майбутнє, ступінь задоволеності людей, досягнення високого рівня довіри і толерантності на основі взаємодії із громадськістю [5].

У сучасних умовах професійна діяльність у політиці вимагає також навичок розроблення реалістичних програм інноваційного розвитку, вміння досягати компромісу між інтересами влади і громадянського суспільства, регулювати соціальні конфлікти, володіти і застосовувати передові інформаційно-комунікаційні технології та кращий світовий досвід.

Отже, представник політико-управлінської еліти має виступати в очах громадськості авторитетно-компетентною особою, що, в свою чергу, вимагає володіння широким, сучасним

комплексом знань про політику, умінням їх застосовувати на практиці у політичному житті суспільства, тобто політичної компетентності.

Загалом політичну компетентність визначають як інтегральне поняття, яке відображає властивість відповідності сукупності досвіду, здібностей, повноважень політичного суб'єкта до сфери політичної, життєдіяльності й об'єктивно наявних вимог до нього з боку суспільства, володіння певними повноваженнями суб'єктом політики; освоєння суб'єктом політики політичних технологій, а також інструменталізованих знань і досвіду у політичній сфері діяльності, які дають змогу оцінювати політичні процеси і брати в них активну участь [8, с. 309].

Політичну компетентність відносять до компетентності вищого рівня через зумовлення високої вимоги до її носіїв [2].

Окрім здібностей, політична компетентність ґрунтується також на суб'єктивній мотивації: наявності цінностей відповідальності, почуття обов'язку, честі, совісті, моральності, справедливості, безпеки, свободи, рівності, людяності тощо.

На думку фахівців, у сучасній Україні сформувалася далеко не найкраща політико-управлінська еліта [4]. А у свідомості наших громадян термін «еліта» не завжди означає «найкраще», «відбірне», особливо коли йдеться про владу. Скоріше за все, під елітою ми розуміємо тих, хто зумів перемогти у конкурентній боротьбі, у кого більше можливостей впливу в суспільстві, більше зв'язків і матеріальних ресурсів [12].

Таким чином, в інтересах громадськості і самої еліти забезпечити умови для формування політико-управлінської еліти на засадах компетентного підходу шляхом нормативно-правового закріплення повноважень, посадових обов'язків, відповідальності в системі публічного управління, забезпечення відкритості та прозорості державних структур, стимулювання застосування у практичній діяльності нових знань, наукових досягнень, інноваційних технологій, дотримання законності і демократичності під час прийняття та контролю за реалізацією політичних та управлінських рішень.

Висновки і пропозиції. До структури компетентності політико-управлінської еліти ми відносимо особистісну, соціальну, професійну та політичну компетентності представників еліти.

Компетентність представника політико-управлінської еліти починається з особистості

з міцною духовно-моральною позицією, про-соціальними установками, когнітивною складністю мислення та високим комунікаційним потенціалом, яка здатна до взаємодії з суспільством та адекватно реагує на динаміку розвитку соціуму. Крім того, вона володіє здібностями реалізовуватися як в управлінській, так і в практичній діяльності та сукупністю політичних знань, накопиченого політичного досвіду, політичними технологіями.

На нашу думку, конкретними заходами щодо формування компетентності політико-управлінської еліти можуть стати: утвердження прозорих процедур входження до еліти шляхом роботи з розвитку й використання кадрового резерву та конкурсного відбору, регламентація діяльності вищих посадових осіб, регулярне проведення кваліфікаційних іспитів, застосування сучасних кадрових технологій, програм перепідготовки та підвищення кваліфікації, забезпечення можливостей для професійного та кар'єрного зростання.

Подальші дослідження у цьому напрямі мають спрямовуватися на методологічне забезпечення механізмів формування політико-управлінської еліти в українському суспільстві.

Список використаної літератури:

1. Авраменко О.Б. Компетентнісний підхід при вивченні технічних дисциплін у професійній підготовці майбутніх учителів / О.Б. Авраменко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.Nchnpu_5_2015_51_3.pdf.
2. Аксельрод Р.Б. Компетентність як ціннісна складова політичної культури владної еліти України : автореф. дис. ... канд. політ. наук : 23.00.03 / Р.Б. Аксельрод. – К., 2015. – 19 с.
3. Аксерольд Р.Б. Професійна компетентність владної еліти / Р.Б. Аксерольд [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.tneu.edu.ua/bitstream/316497/6559/1B4.pdf>.
4. Гошовська В.А. Підвищення рівня професійної компетентності в системі державного управління – шлях до формування еліти українського суспільства / В.А. Гошовська // Аналітика і влада. – 2012. – № 6. – С. 21–25.
5. Даль Р. Проблемы гражданской компетентности / Р. Даль // Век XX и мир. – 1994. – № 7–8. – С. 152–170.
6. Енциклопедія державного управління. – Т. 6: Державна служба / наук.-ред. кол. : С.М. Серьогін (співгол.), В.М. Сороко (співгол.) та ін. – 2011. – 524 с.
7. Колпаков В.М., Дмитренко Г.А. Стратегический кадровый менеджмент: [Учеб. пособие] / В.М. Колпаков, Г.А. Дмитренко. – 2-е изд., перераб. и доп. – К.: МАУП, 2005. – 752 с.
8. Лепська Н. Компетентність політична / Н. Лепська // Політологія : навчальний енциклопедичний словник довідник для студентів ВНЗ I–IV рівня акредитації / за наук. ред. Н.М. Хоми. – Львів : Новий світ-2000, 2014. – 779 с.
9. Аргайл М. Психология счастья / М. Аргайл. – СПб.: Питер, 2004. – 272 с.
10. Олійник О.В. Актуальні проблеми кадрового добору політико-управлінської еліти в Україні: теоретичний аспект / О.В. Олійник // Демократ. врядування. – 2014. – Вип. 14 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.lvivacademy.com/vidavnitstvo_1/visnyk14/fail/olijnyk.pdf.
11. Павленко О.М. Прояви соціальної компетентності, її структура та функції / О.М. Павленко [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://ispp.org.ua/files/1285949292.doc>.
12. Про схвалення концепції реформування системи підвищення кваліфікації державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад : Розпорядження Кабінету Міністрів України від 28 листопада 2011 р. № 1198-р [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1198-2011-p>.
13. Психологический словарь / Под ред. В.П. Зинченко, Б.Г. Мещерякова. – 2-е изд. – М.: Педагогика-Пресс, 1997.
14. Шахрай В. Соціальна компетентність особистості у науковій літературі / В. Шахрай [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dspace.nbu.gov.ua/bitstream/handle/123456789/28811/31-Shahray.pdf>.

Томашевская Т. В. Структура компетентности политико-управленческой элиты

В статье исследована структура компетентности политико-управленческой элиты. Рассмотрено содержание понятий личностной, социальной, профессиональной и политической компетентности элиты. Определены условия и конкретные меры для формирования политико-управленческой элиты в Украине на основе компетентностного подхода.

Ключевые слова: компетентностный подход, компетентность политико-управленческой элиты, личностная компетентность, социальная компетентность, профессиональная компетентность элиты, политическая компетентность элиты.

Tomashevskia T. V. Structure of competence of political and governing elite

The article deals with the structure of the competence of the political and governing elite. The content of the concepts of personal, social, professional and political competence of the elite is considered. The conditions and concrete measures for formation of political and governing elite in Ukraine on the basis of competent approach are determined.

Key words: competent approach, competence of the political and governing elite, personal competence, social competence, elite professional competence, elite political competence.

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

УДК 342.553; 342.571

А. В. Акімов

здобувач кафедри бізнес-адміністрування та менеджменту
зовнішньоекономічної діяльності
Запорізького національного університету

ЕЛЕКТРОННА ДЕМОКРАТІЯ: ПОНЯТТЯ, МЕХАНІЗМИ РЕАЛІЗАЦІЇ ТА СПРОБИ ВПРОВАДЖЕННЯ В УКРАЇНІ

У статті досліджуються теоретичні настанови підходу до визначення поняття «електронна демократія», а також розглядаються практичні механізми впровадження електронної демократії в Україні. Приділяється значна увага проблемам, з якими пов'язаний процес інформатизації у сфері державного управління.

Ключові слова: міське самоуправління, електронна демократія, електронний уряд, громадянське суспільство, інформаційні технології.

Постановка проблеми. Очевидно, що наше століття є часом поширення інформаційно-комунікативних технологій, вплив яких на політичне життя не помітити важко. Інтернет утворює єдину мережу – світовий віртуальний простір. Формуються нові форми державного управління, які можна узагальнено охарактеризувати як електронну демократію. Створюються сайти державних установ, партій і громадських організацій. У багатьох країнах нині застосовуються різноманітні способи так званого електронного голосування. Нові форми політичної комунікації впливають на процеси демократизації у світі, а також на становлення відкритого суспільства. Для України у зв'язку з намаганням увійти до європейського простору це питання сьогодні виявляється особливо актуальним.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Інформаційному розвитку людства та його перспективам і наслідкам ще у XVIII ст. почав приділяти увагу французький учений і письменник Ж.-А. де Кондорсе (1743–1794 рр., головна робота – «Ескіз історичної картини прогресу людського розуму»). Пізніше, вже в другій половині XX ст., з'являються перші теорії комунікації, серед яких, безперечно, особливо вирізняється концепція канадського дослідника М. Маклюєна (1911–1980 рр., основні праці: «Галактика Гутенберга: становлення людини, що друкує»,

«Розуміння медіа: зовнішні розширення людини»). Однак ідеї, що передували безпосередньо оформленню поняття електронної демократії, належать американському економісту Ч. Кулі (1864–1929 рр., головні праці: «The Process of Social Change, Political Science Quarterly», «Builder of Democracy», «A Primary Culture for Democracy»), американському соціологу Р. Парку (1858–1944 рр., проект «Дослідження американізації»), американському досліднику наукової методології формування громадської думки Дж. Геллапу (1901–1984 рр.), американському політологу й теоретику комунікації Г. Лассвелу (1902–1978 рр., головна праця – «Структура та функції комунікації у суспільстві»), а також іспанському соціологу М. Кастельсу (нар. 1942 р., основна робота – «Інформаційна епоха: економіка, суспільство й культура»). Важливими в цій сфері є також дослідження японського футуролога Й. Масуди (1905–1995 рр., головна праця – «Інформаційне суспільство як постіндустріальне суспільство»), канадського вченого Д. Тапскотта (нар. 1947 р., найвідоміша робота – «Вікіноміка: як масове співробітництво змінює все»), американського соціолога Е. Тоффлера (1928–2016 рр., основні праці: «A Future Shock», «The Third Wave», «Creating a New Civilization: The Politics of the Third Wave»).

Серед останніх публікацій на тему електронної демократії та електронного самоврядування варто згадати «Види, принципи і напрями діяльності електронного уряду» Ю.З. Конашевича, «Електронное государство» І.Ю. Богдановської, «Інформаційна політика» Г.Г. Почепцова, «Інструменти, механізм та еволюція електронного урядування» Л.І. Лойко, «Інтеграція права й мережевих комп'ютерних технологій як умова побудови інформаційної моделі розвитку правової доктрини» Ж.О. Павленко, «Електронне урядування як форма державного управління в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку» Т.Є. Кагановської.

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Хоча концепція електронної демократії активно розробляється сучасною наукою, проте українське академічне середовище ще не виробило стійкий термінологічний апарат, на основі якого можна було б запроваджувати теоретичні моделі електронної демократії в практику життя. Фахівці виділяють два напрями – пряму демократію (демократію участі) та комунітарну демократію.

Перший напрям представлено свідчить про зростання значення прямої участі громадян у політиці й управлінні громадськими справами через нові інформаційні канали. Особливо це стосується впровадження електронної демократії на рівні місцевого самоуправління [13, с. 38]. У результаті поступово буде долатися політичне представництво професіоналів, чиновників та експертів. Прихильники комунітарного підходу зазначають, що в електронному просторі взаємодіють різні групи, асоціації, громадяни, які обговорюють і приймають рішення з найширшого кола питань без участі професійних посередників. При цьому деякі вчені говорять про якісно новий етап у розвитку демократії, що свідчить про своєрідне повернення до прямої демократії з її відсутністю посередників в особі обраних представників, політичних партій та інших структур. Упровадження нових інформаційних технологій веде до настання, за висловом російського історика Л.П. Гроссмана (1888–1965 рр.), третьої (раніше були антична та представницька) епохи демократії.

Метою дослідження є висвітлення теоретичних настанов і підходів до визначення поняття «електронна демократія», надання текстової презентації можливих механізмів упровадження електронної демократії як одного з інструментів формування відкритого суспільства

в Україні. Її досягнення можливе за виконання таких завдань:

- 1) визначення поняття «електронна демократія»;
- 2) розкриття ролі електронної демократії у формуванні відкритого громадянського суспільства;
- 3) надання характеристики існуючих механізмів упровадження електронної демократії у світі загалом та в Україні зокрема.

Виклад основного матеріалу. Кіберкультура, технології віртуальної реальності як частина культури загалом є важливим фактором впливу на політичні процеси. Це стосується формування як політичних цінностей, стереотипів, настанов, очікувань, так і політичної поведінки [9, с. 50]. В останні декілька років процеси інформатизації та становлення інформаційного суспільства набувають величезних масштабів. Це, за висловом Є.В. Жукова, «електронна форма функціонування держави, її взаємодія з громадянським суспільством за допомогою <...> найбільш новітніх засобів масової комунікації (електронна держава), власне, електронна форма розвитку самого громадянського суспільства (електронна демократія)» [4, с. 197].

Головна мета електронної демократії полягає в підтримці самої демократії та посиленні демократичних інститутів і процесів. Варто зауважити, що з розширенням суспільства, збільшенням кількості населення вже немає можливості збирати всіх громадян на агорі, як це було в грецькому полісі, зникла перспектива безпосередньої взаємодії, голосування за допомогою рук чи написів на остраконах (глиняних черепках). Електронні ж засоби, медіа повертають усі ці можливості відновлення цілісності суспільства, безпосередніх зв'язків, трансформуючи світ у таке собі нове «глобальне село». Не останню роль при цьому відіграє глобалізація. Вона доповнює традиційні процеси та взаємодіє з ними.

Механізм здійснення демократії на практиці здійснюється повільно. Електронна демократія є одним із таких механізмів, включаючи також такі елементи:

- законодавче закріплення економічних, політичних, соціальних прав людини;
- вільні й періодичні вибори;
- вирішення питань більшості за твердої гарантії прав меншості;
- поєднання форм безпосередньої та представницької демократії;

– наявність не менше двох конкуруючих партій, зміна однієї партії іншою;

– поділ влади (законодавча, виконавча, судова) із чітким виконанням повноважень;

– наявність альтернативного джерела інформації, незалежних засобів масової інформації.

Повернемось до електронної демократії. Вона заснована на демократичних, людських і культурних цінностях суспільства та є реалізацією влади в електронній формі, включаючи в себе неформальну політику та неурядових учасників.

Електронна демократія реалізує фундаментальні свободи, у тому числі свободу інформації та доступ до неї, права людини, а також права меншин (національно-культурної меншості). Вона забезпечує розширення політичних дебатів і підвищення якості прийнятих рішень на всіх рівнях управління, може використовуватись у різних типах демократії та на різних стадіях демократичного розвитку.

Цілі й принципи електронної демократії є такими:

– прозорість як можливість здійснення контролю громадян за діяльністю органів державної влади та її представників;

– підзвітність, тобто надання зворотного зв'язку громадянам від органів державної влади та її представників про їх діяльність і ступінь реалізації заданих програм;

– відповідальність представників, яким тимчасово делегована влада, перед громадянами за свою діяльність та прийняті рішення;

– дискусія, тобто спілкування, полеміка з населенням стосовно життєво важливих питань або ж комунікація в процесі передвиборчої агітації;

– залучення, участь та інклюзивність – включення кожного до участі в розбудові відкритого суспільства;

– доступність участі в управлінні державою для громадян;

– субсидіарність як принцип управління державою «знизу вгору», тобто ті проблеми, які можна вирішити на місцевому рівні, мають перебувати в компетенції муніципальних органів або ж органів місцевого самоврядування;

– довіра, тобто впевненість у сумлінності, щирості, правильності вчинків представників державної влади;

– соціальна згуртованість як реалізована цілісність і єдність громадянського суспільства.

Ключову роль у ній відіграють засоби масової інформації та інші відкриті електронні майдан-

чики для публічних дебатів. Отже, електронна демократія є невід'ємною частиною інформаційного суспільства.

Електронна демократія як явище ґрунтується на таких поняттях, як інформованість, широке розуміння громадянства, співучасть, надання повноважень, включення, дискусія.

Вона об'єднує відповідальних осіб і громадян у розробленні політики, сприяючи соціальній інтеграції та суспільній стабільності. Електронна демократія посилює міжнародну й глобальну сутність політики, полегшує транскордонне співробітництво.

Загалом електронна демократія забезпечує врахування думок і пропозицій населення та організацій у процесі прийняття політичних рішень та адміністративного управління. Вона сприяє залученню громадян до політичного процесу в нових, більш простих і доступних для них формах. Органи влади безпосередньо взаємодіють із народом, їх діяльність стає відкритою й ефективною на основі прискорення всіх процедур обговорення та прийняття управлінських рішень, а також надання державних послуг. Метою такої демократії стає оптимізація діяльності політичних інститутів шляхом відмови від зайвих посередницьких структур та інформаційних бар'єрів, а також прямої й активної політичної участі народу в громадських справах (Рекомендації Комітету Міністрів Ради Європи CM/REC(2009)1 щодо електронної демократії) [10, с. 88].

Відповідно до дефініції, яку надає Європейська Комісія, електронний уряд означає саме використання різних інформаційних технологій і програм, а також організаційні зміни практичних підходів до управління. Головна мета полягає в поліпшенні якості державних послуг, зміцненні демократичного процесу та підтримці громадянського суспільства. На переконання Європейської Комісії, електронний уряд має бути відкритим і прозорим (він повинен відповідати очікуванням громадян, бути підзвітним і відкритим для демократичної участі), доступним для різних груп та верств населення, орієнтованим на кінцевого користувача державних послуг, а також ефективним (має функціонувати на гроші платників податків, економити час і скорочувати витрати).

Першим етапом на шляху створення електронного уряду в Європі стала Лісабонська стратегія (прийнята в березні 2000 р.). Її головною метою було підвищення глобальної кон-

курентоспроможності Європи до 2010 р., економічне оновлення й поліпшення в соціальній сфері та охороні навколишнього середовища. Саме Лісабонський саміт можна вважати початком електронного уряду та розглядати як перший крок на шляху до модернізації й спрощення процесу державного управління на національному та регіональному рівнях.

Зокрема, програма «Електронна Європа – 2002», яка лягла в основу процесу будівництва інформаційного суспільства, створення сервісу надання державних послуг онлайн, є лише одним із багатьох пріоритетів розвитку Європейського Союзу до 2010 р. План дій Європейського Союзу щодо електронного уряду спрямований на досягнення до 2010 р. таких п'яти основних цілей:

1) ніхто не повинен залишитися осторонь – усі громадяни зможуть отримувати користь від інноваційних і легкодоступних послуг;

2) ефективність і результативність – прагнення забезпечити високий ступінь задоволеності користувачів, прозорість і відповідальність державних органів, зниження адміністративного тягаря та зростання ефективності державного апарату загалом;

3) реалізація ключових послуг для громадян і бізнесу (наприклад, через електронні технології буде доступно 100% державних закупівель у країнах Європейського Союзу та приблизно 50% закупівель за його межами);

4) розгортання основних інструментів – за допомогою засобів автентифікації надати населенню та бізнесу зручний і захищений доступ до державних послуг у масштабах усього Європейського Союзу;

5) підвищення демократизації – запланована демонстрація електронних засобів для ефективного проведення громадських дебатів та участі громадян у демократичному прийнятті рішень.

Однак демократизація процесів прийняття рішень і залучення до них громадян пов'язана з низкою труднощів. У масштабах усієї Європи ступінь участі громадян у голосуваннях і виборах дуже невеликий як на національному, так і на загальноєвропейському рівні. При цьому процеси прийняття рішень стають дедалі складніші, оскільки інформованість громадян зростає, вони вимагають розширення своєї участі. У відповідь на це уряди намагаються проводити політику зміцнення демократії та зниження ступеня соціальної роз'єднаності. Тому вдоско-

налення процесів прийняття рішень і більш широке залучення до них громадян на всіх рівнях, у тому числі на загальноєвропейському, має особливе значення для створення єдиного європейського суспільства. Варто підкреслити, що цей досвід є актуальним також для України. Роль Європейської Комісії полягає в максимальному сприянні такому співробітництву та підвищенні прозорості діяльності європейських установ.

Наступним етапом розвитку електронного уряду в Європейському Союзі була програма «Електронна Європа – 2005», у якій були задані нові межі для розвитку інформаційного суспільства. Нова програма включала в себе як комплекс заходів чисто технічного характеру (розвиток широкопasmового Інтернету, забезпечення безпеки електронних мереж тощо), так і стратегічні напрями розвитку електронного уряду. На сьогодні можна виділити 5 рівнів розвитку послуг електронного уряду:

1 рівень – інформація (громадянин отримує тільки загальну інформацію та необхідні документи);

2 рівень – одностороння взаємодія (наприклад, можна скачати з офіційного сайту певні форми, заповнити їх без контролю з боку органів влади, проте подавати їх усе одно доведеться традиційним способом);

3 рівень – двостороння взаємодія (дані користувача вводяться в систему в режимі реального часу, фізична присутність людини не є обов'язковою для початку розгляду її справи, проте оплата державного мита, зборів тощо здійснюється традиційним способом);

4 рівень – угода (весь адміністративний процес та організація виплати мит і зборів повністю відбувається в електронному вигляді);

5 рівень (з 2007 р.) – персоналізація (активна та клієнтоорієнтована взаємодія). У разі, якщо користувач регулярно користується системою, абсолютно не потрібно представляти особисті дані повторно. Ці відомості вже зберігаються в базі даних, що істотно спрощує весь процес [14, с. 273–275].

Відтак очевидно, що в Україні поряд із процесами євроінтеграції відбувається перехід від закритого до відкритого типу суспільства. К.Г. Яцура стверджує: «Прискоренню формування в Україні відкритого суспільства значною мірою може сприяти орієнтація державотворчих процесів на додержання ліберально-демократичних принципів і цінностей (свобода ін-

дивіда, плюралізм, егалітаризм, індивідуалізм, універсалізм тощо)» [18, с. 223].

Процеси децентрації в Україні змушують винаходити нові – інноваційні – підходи та інструменти для оптимізації надання адміністративних послуг і здійснення публічної політики на регіональному рівні. Мається на увазі місцеве самоврядування, про яке в Європейській хартії місцевого самоврядування сказано: «Місцеве самоврядування означає право й фактичну здатність самоврядних територіальних спільнот здійснювати управління та вирішувати в межах законів під свою відповідальність значну частину публічних справ в інтересах громадян, які проживають на відповідній території. <...> Це право здійснюється радами або зборами, члени яких були обрані в ході вільних виборів на основі загального, рівного й прямого виборчого права під час таємного голосування та які можуть мати виконавчі органи, підзвітні їм» [2, с. 2]. Застосування новітніх інформаційних технологій значною мірою визначає ефективність функціонування системи державної влади в Україні. На перших етапах були здійснені спроби часткової автоматизації окремих функцій, проте цей досвід показав, що такі намагання часто призводили до нераціонального використання ресурсів, як матеріальних, фінансових, так і власне людських. Це зумовлено загальними й системними для України проблемами: керівники досі не отримують вичерпної інформації, а їх підлеглі виконують багато дубльованої, повторюваної роботи, обробляють та аналізують по колу одну й ту ж інформацію (оскільки інформаційні системи є відокремленими), що, звісно, призводить до зниження коефіцієнта корисної дії. Виходом є запровадження комплексного, інтегративного підходу до формування інформаційних систем. Такий підхід вимагає включити в проект створення автоматизованої системи забезпечення управлінської діяльності та системи електронного уряду для забезпечення взаємодії з громадянами (G2C), органами державної влади (G2G) та бізнесом (G2B).

При цьому система електронного уряду дає змогу забезпечувати механізми надання державних послуг населенню та організаціям, вирішувати питання забезпечення доступності для населення інформації про діяльність органів державної влади й органів місцевого самоврядування. Система електронного урядування розвивається еволюційно за принципом «від простого до складного».

В Україні робилися спроби запровадження електронного урядування – це проекти e-Government 1.0 та e-Government 2.0. Однак це були лише моделі, реалізація яких зіткнулася з низкою проблем:

- електронна система документообігу не відповідала європейським стандартам;
- відсутність можливості цифрового підпису;
- недостатність законодавчого обґрунтування проекту «Електронний уряд»;
- наявність недосконалостей урядового порталу, сайтів органів державної влади тощо;
- недостатній рівень якості електронних послуг та відсутність освітньої підготовки спеціалістів до користування такими системами (ця проблема зараз вирішується запровадженням відповідних освітніх програм);
- відсутність підтримки муніципальних та місцевих органів влади;
- проблема нормативно-правового забезпечення;
- проблеми організаційного й кадрового змісту;
- проблеми економічного характеру (недостатність коштів);
- перешкоди владно-корпоративного характеру.

На сьогодні в Україні свої електронні кабінети й портали мають, наприклад, Пенсійний фонд України, Державна міграційна служба України. Також успішно функціонує Кабінет електронних сервісів, де можна здійснити реєстрацію актів цивільного стану, отримати інформацію з державних реєстрів, електронну виписку, витяг, оформити заяву тощо [5]. Також були здійснені спроби запровадити електронне самоврядування в Одесі шляхом створення нової платформи електронного самоврядування городян. До неї входять три кластери: електронні петиції, громадські обговорення та соціальний громадський бюджет міста. Городяни мали отримати додатковий доступ до планування й реалізації соціальних проектів, а також громадського обговорення проблем через сервіс петицій [16].

Портал електронного самоврядування в Харкові подає таку інформацію:

«1. Електронне урядування – спосіб організації місцевого самоврядування за допомогою програмно-апаратних засобів та систем локальних інформаційних мереж, що забезпечує відкритість і прозорість функціонування органу місцевого самоврядування, завчасний та повний доступ до інформації щодо діяльності ор-

гану, просте й доступне щоденне спілкування з місцевою владою громадян, представників бізнесу та неурядових організацій (Закон України «Про електронний цифровий підпис», Постанова Кабінету Міністрів України «Про затвердження Порядку ведення Єдиного державного порталу адміністративних послуг»).

2. Серед форм електронного самоврядування виділяються такі:

- електронні послуги (e-services);
- електронне управління (e-management);
- електронна демократія (e-democracy);
- електронна комерція (e-commerce).

3. На думку зарубіжних політологів, електронний уряд – це використання інформаційно-комунікаційних технологій для перебудови уряду з метою зробити його більш доступним для громадян, більш ефективним та більш підзвітним. Відповідно до цього визначення електронний уряд містить забезпечення більш повного доступу до інформації через Інтернет; <...> сприяння причетності громадськості до державних процесів; <...> покращення підзвітності уряду через прозорість його операцій, що знижує ризики корупції; підтримку виконання цілей розвитку в спосіб зменшення часу та матеріальних витрат» [3].

Однак, наприклад, у Києві впровадження електронного самоврядування провадилося з порушеннями. Департамент економіки та інвестицій Київської міської державної адміністрації зробив висновок, що міські цільові програми розвитку електронного самоврядування та захисту інформації в Києві на 2015–2017 рр. не відповідають затвердженому депутатами порядку. Виходить, нібито, лише видимість реалізації проекту електронного самоврядування [15].

У 2016 р. Яніка Мерило (тоді заступник міського голови Дніпра) представила проект електронного самоврядування в місті. Вона обґрунтувала необхідність запровадження подібних проектів таким чином: «Зараз нам доводиться стояти в черзі, просити, чекати, може, і платити за якусь послугу. Наприклад, довідку про несудимість. Вибачте, але навіщо мені чекати й платити, щоб отримати довідку від держави і показати її державі? Якщо в держави є про мене інформація, то нехай сама отримує її в певному відомстві» [17].

Висновки і пропозиції. Електронна демократія забезпечує надання населенню різних державних послуг та інформації про діяльність відповідних установ, дає змогу громадянам

брати участь в обговоренні соціально значущих проблем і прийнятті найважливіших рішень, а також у контролі за їх виконанням. Основними її механізмами є такі:

- електронне голосування;
- опитування;
- мережева комунікація в режимі онлайн;
- звернення та пропозиції громадян;
- формування комунікативних спільнот та організація їх діяльності.

Усе це має сприяти розвитку самоврядних засад у суспільному житті та реалізації в нових формах основних громадянських прав і свобод. Технології електронного уряду можуть бути спрямовані на реалізацію масштабних соціально-політичних та економічних цілей, а саме на розвиток демократії, зміцнення громадянського суспільства та сприяння гласності й прозорості. Сучасні демократії стикаються з певними негативними процесами впродовж багатьох років, а саме з недовірою громадян до демократичних інститутів, низьким відсотком участі у виборах, скороченням членства в політичних партіях. Інформаційно-комунікаційні технології можуть сприяти розвитку дорадчої демократії в таких вимірах:

- 1) прагнення до прозорої роботи державного апарату шляхом забезпечення вільного доступу до інформації (забезпечення доступу до всіх офіційних джерел інформації, баз даних тощо);
- 2) зміна системи зв'язків між громадянином і державою на основі двосторонньої комунікації (створення сервісів та механізмів впливу громадян на представників владних структур);
- 3) самоорганізація громадян, що йде «знизу», за мережевим принципом (утворення політично активних інтернет-спільнот, різноманітних організацій тощо).

Список використаної літератури:

1. Богдановская И.Ю. Электронное государство / И.Ю. Богдановская // Общественные науки и современность. – 2004. – № 6. – С. 105–111.
2. Европейская хартия местного самоуправления [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://smr.gov.ge/Uploads/evropuli_q_39dab5dc.pdf.
3. Електронне самоврядування у місті Харкові [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://eu.infocity.kharkov.ua/?page_id=1530.
4. Жуков Є.В. Теоретико-методологічні засади розуміння форми державного устрою в добу інформатизації / Є.В. Жуков // Вісник Маріупольського державного університету. – 2013. – № 5. – С. 196–201.

5. Кабінет електронних сервісів [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://kar.minjust.gov.ua/>.
6. Кагановська Т.Є. Електронне урядування як форма державного управління в Україні: сучасний стан і перспективи розвитку / Т.Є. Кагановська // Форум права. – 2014. – № 2. – С. 176–182.
7. Конашевич Ю.З. Види, принципи і напрями діяльності електронного уряду / Ю.З. Конашевич // Вісник Львівського державного університету внутрішніх справ. – 2013. – № 1. – С. 53–64.
8. Лойко Л.І. Інструменти, механізм та еволюція електронного урядування / Л.І. Лойко // Правова держава: щорічник наукових праць. – 2010. – № 21. – С. 471–476.
9. Мартьянов Д.С. Культурологические аспекты электронного участия / Д.С. Мартьянов // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета культуры и искусств. – 2014. – № 2(19). – С. 50–52.
10. Омеличкін О.В. Електронна демократія: поняття, проблеми / О.В. Омеличкін // Вестник Кемеровского государственного университета. – 2014. – № 1(57). – Т. 2. – С. 86–89.
11. Павленко Ж.О. Інтеграція права й мережевих комп'ютерних технологій як умова побудови інформаційної моделі розвитку правової доктрини / Ж.О. Павленко // Проблеми законності. – 2005. – № 78. – С. 156–163.
12. Почепцов Г.Г. Інформаційна політика / Г.Г. Почепцов. – К. : Знання, 2008. – 324 с.
13. Приходько Х.В. Конституційний процес в Україні: тенденції та перспективи розвитку / Х.В. Приходько // Вісник Маріупольського державного університету. – 2011. – № 1. – С. 37–43.
14. Шустова М.С. К вопросу внедрения электронного правительства и электронной демократии в Европе / М.С. Шустова // Общество и право. – 2011. – № 2. – С. 273–276.
15. Електронне самоуправління в Києві вводить з порушеннями [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://kievvlavst.com.ua/news/jelektronnoe_samoupravlenie_v_kieve_vnedrjaetsja_s_narushenijami.
16. Електронне самоуправління в Одесі стане доступнішим з понеділка [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://dumskaya.net/post/elektronnoe-samoupravlenie-v-odesse-stan/author/>.
17. Яніка Меріло представила проєкт концепції електронного самоуправління в Дніпрі [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <https://nf.dp.ua/2016/08/yanika-merilo-predstavila-proyekt-kontseptsii-elektronnogo-samoupravleniya-v-dnepre/>.
18. Яцура К.Г. Ідея відкритого суспільства як модель державного розвитку пострадянської України: соціально-політичний контекст / К.Г. Яцура // Вісник Національного університету «Юридична академія України імені Ярослава Мудрого». – 2013. – № 5. – С. 222–229.

Акимов А. В. Електронна демократія: поняття, механізми реалізації і спроби впровадження в Україні

В статті досліджуються теоретичні установки підходу к определению понятия «електронна демократія», а також розглядаються практичні механізми впровадження електронної демократії в Україні. Удільється значительное внимание проблемам, с которыми связан процесс информатизации в сфере государственного управления.

Ключевые слова: *местное самоуправление, электронная демократия, электронное правительство, гражданское общество, информационные технологии.*

Akimov A. V. Electronic democracy: concept, mechanisms and attempts to implement in Ukraine

This article examines theoretical approaches to the definition of the concept of “electronic democracy”. Also the article is devoted to practical mechanisms for the implementation of e-democracy in Ukraine. Considerable attention is paid to the problems connected with the process of informatization in the sphere of public administration.

Key words: *local self-government, e-democracy, e-government, civil society, information technology.*

V. V. Zablotskyi

Doctor of Sciences in Public Administration, Associate Professor,
Professor of the Department of Public Service and Management
of Educational and Social Institutions
State institution "Luhansk Taras Shevchenko National University"

IMPROVEMENT OF EDUCATIONAL ESTABLISHMENTS MANAGEMENT SYSTEM AT MUNICIPAL LEVEL

The state, problems and prospects of development of educational establishments management system at municipal level are considered in the article. It is covered the basic tendencies of improvement of educational establishments management system that will provide the new level of quality of national education that will accelerate the process of integration of national management system of education to European educational space. The special attention is devoted to the gradual transition from traditional command-administrative to state-public management system of educational establishments with active engaging of the public in the process of management.

Key words: local self-government, incorporated community, state-public management system, subsidiarity, polystructural management model, municipal management system, statutory and regulatory regulation.

Target setting. Modern state of Ukraine democratic development, its orientation to European community set the problem of deep transformations in Ukrainian society. One of the directions of this many-sided process is democratization of educational establishments management as Ukraine being the European state sets the task of not only providing of successful economic, social and political reforms but also to attain new quality of national education. Integration of the national system of education to European educational space is a continuous process that envisages first of all democratization of management in all spheres of society including providing of improvement and effective functioning of educational establishments management system of Ukraine. Democratization of public processes more and more approves itself as regularity of community development that directly touches educational knowledge. Integrating in European and world educational space Ukraine aims to provide modernization of education, the key idea of that is quality. Realization of the indicated requirements needs development of mechanisms of improvement of education management quality, introduction of such approaches to education management that would combine pluridimensionality of activity content with the high level of professional competence of leaders and would provide high quality of both management and education on the whole on the tributary area.

Analysis of recent researches and publications. Different aspects of democratization, humanizing process, innovativeness of educational establishments management in the national theory and practice of the past century and at the beginning of this one were the subjects of scientific researches of such known scientists as L. Danylenko, H. Dmytrenko, D. Dzvinchuk, H. Yelnikova, L. Karamushkina, V. Kremen, V. Kurylo, V. Oleinikova, V. Pikelna and others.

Some aspects of democratization of educational establishments management were researched by such scientists as V. Bihei, L. Huraliuk, O. Zaiets, V. Klepko, S. Koroliuk, O. Pastovenskyi, T. Sorochan, O. Khokhlenko. They grounded parameters and criteria of democratization process of educational establishments management in Ukraine. The questions of state quality management of education at local level deserve special attention and their decision in some degree depends on the level of professional competence of leaders of educational sphere. H. Dmytrenko, Ye. Korotkov, T. Lukina, O. Liashenko, L. Oderii, M. Potashnik, O. Sevruk and others researched the problems of education quality management.

Works of national and foreign scientists create the certain theoretical and methodological base of the marked problem but nevertheless the problem of determination of general tendencies of democratization process and division into periods the development of educational establish-

ments management and education on the whole is actual.

Except the analysis of theoretical works, an important value has the study of practical experience of local self-government, both national and foreign, so as local self-government authorities are basis for the new democratically balanced state-public relations of management of Ukrainian educational establishments.

The purpose of the article is analysis of management system of educational establishments at municipal level and giving the suggestions concerning the improvement of this system with the aim of its adaptation to the standards of European educational space.

The statement of basic materials. It is underlined in the "National doctrine of education development" that in the conditions of establishment in Ukraine of public society, legal state, democratic political system, education must become the major factor of humanizing of public and ecological relations, forming of new vital orienting points of personality. The state assists to establishment of the democratic system of teaching and upbringing [1, p. 217].

It is necessary to mark that the modern stage of development of educational system is characterized by development of the innovative processes oriented to the search of actual and perspective forms of its functioning. These processes are conditioned by quality changes in modern society, the high rates of updating of that are provided by the intellectual, scientific, educational and informative systems. Modernization of education, in particular its democratization, must be sent to that a man not only would have to realize realities of the globalized world but also be able to live and operate in this world, id est. to be the world citizen [2, p. 43].

Technologies of system quality management of education are more actively inculcated in the work of managers. Today the problems in educational establishments management are related with the priority of quality on all levels of the educational system that requires improvement of traditional or use of fundamentally new technologies on all life cycles of quality management in accordance with international standards.

The system of educational establishment's management at any level is built in close connection with changes that take place in society. Development of the Ukrainian democratic state and forming of civil society need new facilities of

democratization of educational establishment's management [3, p. 11].

The aim of state-public management of education is optimal combination of state and public principles on behalf of personality, society and power [4, p. 64].

In relation to more successful management of education system at municipal level, complete use of its potential, its quality updating it is necessary to establish complex of factors that determine their efficiency.

Power determines style, forms and management methods, however it depends on management system, set in society on the basis of traditions and dominating scientific consciousness [5, p. 237].

The state must delegate part of powers and authority to the incorporated communities refusing realization of administrative functions in industry sector on regional and district levels that gives an opportunity to optimize an administrative staff machinery for the increase of ways of democratization process efficiency of educational establishments management on the basis of certain division of powers and authority between state, self-governing, educational and public structures.

Due to this fact the Cabinet of Ministers of Ukraine, the Ministry of Education and Science at the state level can carry out statutory regulation of relations in the system of education, define the prospects of its development, develop, inculcate and control the observation of the State standard of general secondary education; to set norms of financial, material, information provision of educational establishments.

It is necessary for the state to delegate to local self-government the basic part of powers and authority (development of network of educational establishments, formation of establishments of new type, centers of activity and youth work, assigning of service territory to educational establishments, creation of material and technical base, attestation and licensing of establishments; setting of other managers, health protection and feeding of students), as representatives of local self-government authorities that accept decision concerning educational establishments management are directly answerable to local community that delegated them their powers and authority.

In our opinion it would be very appropriate if public (guardian councils, associations of teachers, charity funds and others) carried out control after financial and economic activity of educational

establishments management and quality of learning services delivery. On the one hand public is independent of administrative influence, on the other hand it is interested in the results of teaching and upbringing of youth. At the same time small in number incorporated communities cannot independently provide functioning of educational establishments as in fact they have neither material nor financial or staff resources. Moreover, the sphere of education at local municipal level is simultaneously reported to three instances: to local agencies of state executive power, to local self-government authorities and indirectly to central state governing bodies. Such multivector of submission of any organization is included in contradiction with the substantive provisions of the management science.

In this context a number of researchers offer state public models of management of general secondary education. In accordance with this model most of their powers and authority in general secondary education state structures must pass to local self-government (to the incorporated communities) that will take care of communal educational establishments developing the autonomy of schools and educational districts by transmission to them part of their own powers and authority [6, p. 17].

Fundamental opinion was expressed by national scientist V. Kurylo who considered that engaging of public to the management of education on all levels - regional, local levels is the criterion of availability of democratization process of educational establishment's management [7, p. 18].

An important aspect in educational establishment's management is professional preparation of competent managers of educational industry as workers of local executive bodies, leaders of educational establishments do not have appropriate professional preparation for management that negatively influences on the process of democratization of educational establishments management.

In our opinion it is the cause of the problem of transition to the innovative models of educational establishments management on municipal and state levels.

In the context of democratization of educational establishment's management fundamentally important thing is determination of tendencies of educational establishment's management. So a number of scientists consider that state-public management models are approved now and command-administrative system gradually changes for social and psychological (management) and

the influence of market relations becomes more perceptible on educational systems and processes, educational systems become more open [8, p. 23].

It is necessary to mark that the problem of state-public education management in the conditions of social and economic transformations in the country goes outside the branch educational question and acquires national-level value. In our opinion it is necessary to realize that democratization of educational establishments management, especially at municipal level, is possible only upon conditions when content, forms, functional and organizational structure, style and methods, mechanisms of administrative activity of local executive bodies will satisfy the requirements of society development in the conditions of civil society creation, Ukrainian stateness, cultural and spiritual revival of the nation. Success of reformation of the system of state and municipal education management largely depends on that how radically and effectively will be used not only foreign, but also first of all, national experience, realization of administrative reform and practical embodiment of subsidiarity principle.

Conclusions. Development of civil society, establishment of the legal state, integration of Ukraine to European community are impossible without deep transformations in society. One of the directions of this many-sided process is reformation of the system of education management on all levels. State structures must pass to local self-government most of their powers and authority. State public system of educational establishment's management must become the base for the achievement of new quality of education at municipal level that will allow us to be integrated in European educational space and raise the national system of education on a new quality level. It is necessary to realize that the problem of reformation of the system of educational establishment's management today goes outside a branch educational question and acquires national-level value.

References:

1. Дзвінчук Д. Державне управління освітою в Україні: тенденції та законодавства / Д. Дзвінчук. – К.: ЗАТ «Нічлава», 2003. – 240 с.
2. Кремен В.Х. Освіта і наука України. Шляхи модернізації (Факти, роздуми, перспективи) / В.Х. Кремен. – К.: Грамота, 2003. – 216 с.
3. Прохор І.П. Тенденції в управлінні приватною вищою освітою України в умовах євроінтеграції / І.П. Прохор. – К., 2015. – 312 с.

4. Хохленко О. Демократизація адміністративно-управлінських засад освітянської діяльності / О. Хохленко // Вісник прокуратури. – 2010. – № 7(109).
5. Klepko S.F. Philosophy of education in European context: [monography] / S.F. Klepko. – Poltava: POIPPO, 2006. – 328p.
6. Pastovenskyi O.V. Polystructural model of public and state management of general secondary education / O.V. Pastovenskyi // Shliakhy osvitu. – 2012. – № 1. – PP. 12–18.
7. Kurylo V.S. Education and pedagogical thought of the East-Ukrainian region in XX century: [monography] / V.S. Kurylo. – Luhansk: LDPU, 2000. – 460 p.
8. Sorochan T.M. Preparation of school leaders for management activity: theory and practice: [monography] / T.M. Sorochan. – Luhansk, 2005. – 384 p.

Заблоцький В. В. Вдосконалення системи управління освітніми закладами на муніципальному рівні

У статті розглядаються стан, проблеми та перспективи розвитку системи управління закладами освіти на муніципальному рівні. Висвітлено основні тенденції вдосконалення системи управління освітніми закладами, які забезпечать новий рівень якості національної освіти, що прискорить процес інтеграції вітчизняної системи управління освітою до європейського освітнього простору. Особливу увагу приділено поступовому переходу від традиційної командно-адміністративної до державно-громадської системи управління освітніми закладами з активним залученням громадськості у процес управління.

Ключові слова: місцеве самоврядування, об'єднана громада, державно-громадська система управління, субсидіарність, поліструктурна модель управління, муніципальна система управління, нормативно-правове регулювання.

Заблоцкий В. В. Усовершенствование системы управления учебными заведениями на муниципальном уровне

В статье рассматриваются состояние, проблемы и перспективы развития системы управления учебными заведениями на муниципальном уровне. Освещены основные тенденции совершенствования системы управления образовательными учреждениями, которые обеспечивают новый уровень качества национального образования, что ускорит процесс интеграции отечественной системы управления образованием в европейское образовательное пространство. Особое внимание уделено постепенному переходу от традиционной командно-административной к государственно-общественной системе управления образовательными учреждениями с активным привлечением общественности в процесс управления.

Ключевые слова: местное самоуправление, объединенная община, государственно-общественная система управления, субсидиарность, полиструктурная модель управления, муниципальная система управления, нормативно-правовое регулирование.

Ю. П. Козаченкокандидат наук із державного управління,
перший заступник

Державної фіскальної служби у Запорізькій області

СПІВРОБІТНИЦТВО ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД ЯК МОЖЛИВІСТЬ РЕАЛІЗАЦІЇ ЗАХОДІВ ІЗ ПІДВИЩЕННЯ ЯКОСТІ ІНФРАСТРУКТУРИ ТЕРИТОРІАЛЬНИХ ГРОМАД

Статтю присвячено реалізації спільних проектів за участі територіальних громад, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів. У статті досліджено співробітництво територіальних громад (міжмуніципальне співробітництво – ММС) як основний елемент проведення реформ децентралізації в Україні. Запропоновано модель співробітництва територіальних громад щодо акумуляції спільних ресурсів та спільної координації дій заради досягнення загальної мети. Виділено основні перепони на шляху державного та приватного співробітництва в контексті реалізації спільних проектів територіальних громад, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва.

Ключові слова: співробітництво, територіальні громади, якість, муніципальне співробітництво, координація.

Постановка проблеми. Першочерговим завданням виступає вивчення територіальними громадами всіх аспектів реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів та надання кращих прикладів територіального співробітництва в Україні щодо їх консолідації кооперації та акумулювання ресурсів заради здійснення певного заходу.

Також варто визначитись щодо моделі співробітництва координації діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Дослідженням різних аспектів співробітництва територіальних громад займалися такі вчені, як В. Князев, Н. Костіна, В. Куйбіда, Н. Мікула, Н. Нижник, Т. Пахомова, О. Поважний, М. Пухтинський, С. Романюк, А. Ткачук. Також цю проблематику висвітили у працях такі вчені, як Б. Андресюк, М. Корнієнко, В. Кравченко, М. Пітцик, О. Сушинський, що диференціювали характерні риси повноважень між органами виконавчої влади та органами місцевого самоврядування та підкреслили основні компетенції органів місцевого самоврядування. Ресурсне забезпечення територіальних громад досліджи-

ли такі вчені, як О. Василик, К. Павлюк, В. Федосов, С. Юрій, В. Дем'янишин, О. Кириленко, І. Луніна, В. Опарін, Ц. Огонь, В. Зайчикова.

У наукових дослідженнях було виокремлено розподіл повноважень між органами виконавчої влади й місцевого самоврядування та ресурсну базу місцевого самоврядування. Соціальний аспект територіального співробітництва, його сутність, зміст та принципи розглянуто у роботах Л. Гордона, Є. Клопова, А. Здравомислова, А. Крестьянінова, М. Бахтіна, М. Бубера, Р. Буша, М. Вебера, Р. Гіргінова, Р. Дарендорфа, А. Здравомислова, Е. Льовінаса, А. Маршалла, О. Розенштока-Хюссі, К. Ясперса, М. Сапи, В. Жукова, Н. Балабанової.

Мета статті. Головною метою цієї роботи є висвітлення реалізації спільних проектів територіальними громадами, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів, та окреслення всіх принципів, підходів та елементів цієї форми співробітництва в різних аспектах життя територіальної громади.

Виклад основного матеріалу. Проводячи дослідження щодо співробітництва територіальних громад (міжмуніципального співробітництва – далі ММС), варто зазначити, що територіальні громади, акумулюючи ресурси та

корегуючи свою діяльність, мають усі можливості для оптимального результату своєї діяльності [1].

Але для чіткого розуміння сутності міжмуниципального співробітництва в контексті координації діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів треба розуміти чітку позицію національної політики в Україні та використовувати правове поле на користь територіального співробітництва. Найбільшою перевагою міжмуниципального співробітництва стане розуміння кожного громадянина територіальної громади – для чого і для кого це робиться.

Кожна територіальна громада має певні зобов'язання – управління транспортною інфраструктурою, транспорт, водо- та газопостачання, різні соціально-розважальні об'єкти. Тому під час кооперації територіальних громад варто дотримуватися, перш за все, якості цих сервісів для кожного члена громади.

Налагодження довготривалого партнерства в сфері інфраструктури, бізнесу та соціальних проектів – найбільш вдалі обставини для реалізації спільних проектів територіальними громадами, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів.

Однак співробітництво між територіальними громадами не звучує повноваження кожної зі сторін, оскільки кожна територіальна громада (муніципалітет) є незалежною. Також співробітництво між територіальними громадами може бути в звуженому форматі по певному проекту, наприклад, як водопостачання чи спільний ремонт доріг. Але, спираючись на міжнародний досвід, можна сказати, що реалізація спільних проектів територіальних громад передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів не завжди є самодостатньою [2].

Не варто забувати, що кожна територіальна громада є окремим соціумом зі своїми географічними, соціальними, етнічними рисами. Також територіальна громада являє собою один із результатів адміністративної та політичної системи держави. Підкреслюючи, що співробітництво між територіальними громадами є ефективним інструментом консолідації та розвитку

територіальних громад, не треба забувати про особливості їх соціума [3; 4].

Домінуючий фактор, такий як соціум територіальної громади, ставить за мету, перш за все, задовольнити потреби кожного громадянина. Таким чином, кожен громадянин територіальної громади має реалізувати своє право на участь у постановці та вирішенні багатьох важливих питань. Сучасні умови сьогодення поділяють сфери інтересів територіальної громади під час реалізації спільних проектів, що передбачає координацію діяльності суб'єктів співробітництва та акумулювання ними на визначений період ресурсів із метою спільного здійснення відповідних заходів на три сектори державний, приватний бізнес та третій сектор – це сукупність незалежних, створених за ініціативою засновників, структур, не спрямованих на здобуття прибутку або влади [5].

Наявність слабого третього сектору свідчить про невдалу адміністративну, економічну та політичну політику. Тому територіальні громади мають за мету обирати створення умов для зміцнення третього сектору, внаслідок чого територіальна громада отримує можливість розуміти потреби кожного громадянина під час реалізації спільного проекту. Перш за все, територіальні громади, реалізуючи спільні проекти, мають отримувати зворотній зв'язок від третього сектору, який виступає основним елементом місцевого соціуму.

Основними представниками третього сектору є неурядові організації. Спільними ознаками для всіх неурядових організацій виступають такі:

- організації мають характер недержавних та не мають адміністративного контролю з боку держави;
- управління організацією виконується згідно зі статутними документами;
- залучення громадян до неурядових організацій, що представляють третій сектор, відбувається добровільно;
- утворення організації має на меті використовувати отримані кошти для статутних цілей, а не для комерційної діяльності;
- громадська організація виконує свій статут, де, перш за все, за мету ставиться благодійництво, користь для територіальної громади і для кожного громадянина територіальної громади [2].

Хоча процес децентралізації є головним апогетом узяття активної участі третього сектору

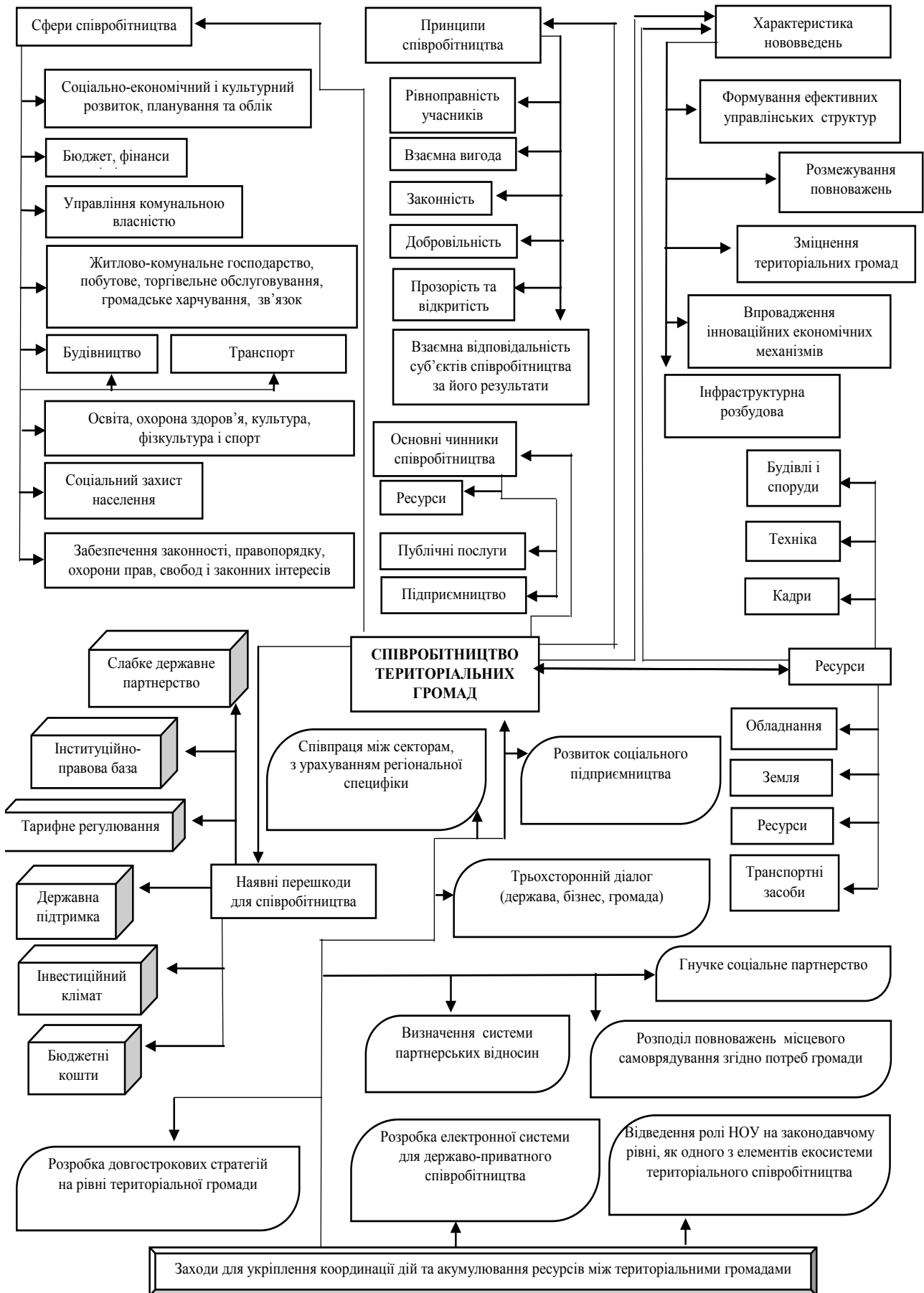


Рис. 1. Модель координації та акумулювання ресурсів між територіальними громадами

в місцевому самоврядуванні, однак зміна вектору в накопичуванні та зосередженні ресурсів у бік місцевого самоврядування надає можливість стати територіальним громадам фінансово незалежним суб'єктом із владними повноваженнями. Тому балансування між державою, бізнесом та третім сектором, що представляє широку верству населення, стає пріоритетним. Незалежність у фінансах для територіальної громади та її участі в співробітництві з іншою, акумулюючи ресурси та координуючи спільні дії, дає змогу оптимально вирішувати прогалини та перепони для якісних публічних послуг: ЖКГ, водопровідні системи, каналізаційні системи, теплові мережі, житловий фонд, утилізація відходів, утримання відходів, енергозбереження.

Трансформація територіальних громад із залежних у незалежні від центрального бюджету створює середовище, придатне до активного державного та приватного співробітництва в контексті реалізації спільних проектів між територіальними громадами, акумулюючи ресурси та координуючи спільні дії. Надання територіальним громадам можливості щодо повноважень у сфері ЖКГ активує діяльність державно-приватних відносин.

Повноцінна підтримка сфери ЖКГ на державному рівні неможлива в сучасних умовах, тому партнерство між державою та бізнесом стає доцільним для покращення рівня та стану ЖКГ. Рівень задоволення населення від впровадження державно-приватного партнерства є значно вищим, ніж від монополії державного обслуговування. Тому, на відміну від державного, державно-приватне партнерство, особливо на рівні співробітництва територіальних громад над спільним проектом ЖКГ, є більш оптимальним та гнучким вирішенням поточних та довгострокових проблем у цій сфері [8–10].

Також у наявності є ще інституційний вид співробітництва між місцевими органами самоврядування та бізнесом, однак у законодавстві України немає цього визначення, функціональних зобов'язань суб'єктів та їх відповідальності за скоєні неправомірні дії. На рисунку 1 підсумовано компоненти у вигляді моделі координації та акумулювання ресурсів між територіальними громадами на основі всіх джерел.

У першу чергу, співробітництво між громадами, за моделлю, має базуватися на принципах рівноправності учасників, взаємної вигоди, законності, добровільності, прозорості і відкритості. Співробітництво між громадами, зокрема в

рамках акумулювання ресурсів та координації дій, може стосуватися таких сфер співробітництва:

- 1) соціально-економічний і культурний розвиток, планування та облік;
- 2) бюджет, фінанси;
- 3) управління комунальною власністю;
- 4) Житлово-комунальне господарство, побутове, торговельне обслуговування, громадське харчування, зв'язок;
- 5) будівництво;
- 6) освіта, охорона здоров'я, культура, фізкультура і спорт;
- 7) транспорт;
- 8) соціальний захист населення;
- 9) забезпечення законності, правопорядку, охорони прав, свобод і законних інтересів громадян тощо.

Основними чинниками, що впливають на сферу співробітництва між територіальними громадами, виступають наявність ресурсів, публічні послуги, які потребують удосконалення, та рівень розвитку підприємництва в рамках територіальної громади.

Характерними рисами для проектів між територіальними громадами, що акумулюють та координують свої спільні дії, мають стати:

- 1) формування ефективних управлінських структур;
- 2) розмежування повноважень;
- 3) зміцнення територіальних громад;
- 4) впровадження інноваційних економічних механізмів;
- 5) інфраструктурна розбудова.

Співробітництво між територіальними громадами повинно мати такий вектор розвитку, як розроблення електронної системи для державно-приватного співробітництва, гнучке соціальне партнерство, співпраця між секторами, з урахуванням регіональної специфіки, відведення ролі НОУ на законодавчому рівні як одного з елементів екосистеми територіального співробітництва, розроблення довгострокових стратегій на рівні територіальної громади, визначення системи партнерських відносин.

Висновки і пропозиції. Впровадження реформи децентралізації дало потужний інструмент територіальним громадам щодо наявності правового поля щодо співробітництва між територіальними громадами. Тому адаптація до нових умов стала для територіальних громад кроком вперед, а результатом – покращення інфраструктури територіальних громад. Співробітництво територіальних громад – це, перш за все, модернізація адміністративного та територіального устрою, завдяки якому будуть покращуватися такі сфери публічного сервісу, як ЖКГ,

водопровідні системи, каналізаційні системи, теплові мережі, житловий фонд, утилізація відходів, утримання відходів, енергозбереження.

Впровадження реформи децентралізації має позитивні наслідки як для громади, так і для кожного громадянина окремо. Також важливо зазначити інституційні зміни соціуму територіальних громад, внаслідок надання нових можливостей. Із метою оптимального виконання адміністративних зобов'язань має бути підтримка та взаємодопомога між державними адміністраціями та місцевим самоврядуванням. Тільки тоді розуміння та впровадження демократичних цінностей зможе відчуті на собі кожен громадянин України.

Неузгодженість системи співробітництва між територіальними громадами шляхом акумуляції та координації спільних дій може призвести до негативного результату. Тому територіальне співробітництво має бути взаємовигідним, аналізувати специфічні характеристики кожного сопартнера у проекті та проявляти гнучкість у суперечливих питаннях.

Список використаної літератури:

1. Delcamp A. Decentralisation in EU Countries / A. Delcamp. – Paris, Documentation française, 2003. – 334 p.
2. Пухтинський М.О. Проблеми децентралізації: національний та міжнародний досвід. Збірник матеріалів та документів / наук. ред. М.О. Пухтинський. – К. : Атіка-Н, 2006. – 744 с. [+12 іл.].
3. Толкованов В.В. Європейська Хартія місцевого самоврядування та проблеми її імплементації в Україні / В.В. Толкованов. – К. : Крамар, 2007. – 280 с.
4. Толкованов В.В. Співробітництво територіальних громад (міжмуниципальне співробітництво – ММС) як інноваційний інструмент для забезпечення місцевого економічного розвитку та муніципальної консолідації / В.В. Толкованов // Науковий вісник Полісся. – 2017 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://journals.uran.ua/nvp_chntu/article/viewFile/101857/97052.
5. Соціальна робота в Україні: теорія та практика: Наук.-метод. журн. – № 2. – К.: «Аспект – Поліграф», 2005. – 194 с.
6. Рада та громада (або як залучати громадян до місцевого самоврядування): Посіб. для працівників органів місцевого самоврядування. – К.: Академпрес, 2003. – 132 с.
7. Багрич С.П. Система соціального партнерства: особливості формування і перспективи розвитку / С.П. Багрич // Державне будівництво. – 2008. – № 2 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2008-2/doc/1/08.pdf>.
8. Вавричук О. Реалізація проектів державно-приватного партнерства у житлово-комунальному господарстві в умовах реформування місцевого самоврядування / О. Вавричук // Світ фінансів. – 2014. – Вип. 3. – С. 147–154.
9. Гройсман В. Спільне європейське майбутнє залежить від того, якою буде державна регіональна політика в Україні [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/news/spilne-evropeyske-maybutne-zalezhitvidtogo-yakoyu-bude-derzhavna-regionalna-politika-vukrayini---v--groysman-737970>.
10. Успішна регіональна політика стане запорукою економічного розвитку держави [Електронний ресурс]. – Режим доступу : <http://www.minregion.gov.ua/news/test-negoda-692010>.

Козаченко Ю. П. Сотрудничество территориальных общин как возможность реализации мероприятий по повышению качества инфраструктуры территориальных обществ

Статья посвящена реализации совместных проектов с участием территориальных общин, что предусматривает координацию деятельности субъектов сотрудничества и аккумуляции ими на определенный период ресурсов с целью совместного осуществления соответствующих мероприятий. В статье исследовано сотрудничество территориальных общин (межмуниципального сотрудничества – ММС) как основного элемента проведения реформ децентрализации в Украине. Предложена модель сотрудничества территориальных общин по аккумуляции общих ресурсов и совместной координации действий для достижения общей цели. Выделены основные препятствия для государственного и частного сотрудничества в контексте реализации совместных проектов территориальных общин, что предусматривает координацию деятельности субъектов сотрудничества.

Ключевые слова: сотрудничество, территориальные общины, качество, муниципальное сотрудничество, координация.

Kozachenko Yu. P. Cooperation of territorial communities as the possibility of implementing measures by enhancing the quality of infrastructure of territorial communities

The article is devoted to the implementation of joint projects together with the territorial community, which involves co-ordinating the activities of the subjects of cooperation and accumulating them for a certain period of resources in order to jointly implement appropriate measures. The cooperation of territorial communities (inter-municipal cooperation – MMC) was investigated as the main element of decentralization reforms in Ukraine. Underlined the inter-municipal cooperation, which influences the increase of economic indicators and development of local infrastructure. The functional obligations of local self-government in the framework of coordination of activities of the subjects of cooperation are highlighted.

The model of coordination of activity of subjects of cooperation and accumulation of them for a certain period of resources is proposed for the purpose of joint implementation of appropriate measures. The characteristic features of the decentralization process with the participation of state and private actors are considered. The possibilities of the legal field in the sphere of inter-municipal cooperation in the housing and communal sphere are shown. The main obstacles on the way of public and private cooperation, in the context of realization of joint projects of territorial communities, which envisage coordination of activities of the subjects of cooperation are emphasized.

Key words: cooperation, territorial communities, quality, municipal cooperation, coordination.

М. М. Трещов

кандидат економічних наук,
здобувач наукового ступеня доктора наук із державного управління
кафедри економіки та регіональної економічної політики
Дніпропетровського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України

МОДЕЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ СТРАТЕГІЧНОГО УПРАВЛІННЯ РЕСУРСНИМ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯМ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ

У статті досліджуються процеси стратегічного управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Здійснюється побудова моделей як способу представлення процесів ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, починаючи від моделі створення ресурсного потенціалу території і звершуючи моделюванням плин у процесу управління ресурсним забезпеченням.

Ключові слова: *місцеве самоврядування, місцеві бюджети, ресурсне забезпечення, стратегічне управління, планування, моделювання, територіальна громада, соціально-економічний розвиток, модель.*

Постановка проблеми. Принцип правової, організаційної та бюджетно-фінансової самостійності органів місцевого самоврядування визначається можливістю формувати власну структуру за рахунок коштів місцевих бюджетів, а принцип правової автономії визначає право та реальну можливість територіальних громад самостійно створювати свою нормативно-правову базу для виконання власних та делегованих повноважень, що так само пов'язано з наявністю відповідного обсягу бюджетних надходжень.

Укріплення фінансової автономії територіальних громад є одним із пріоритетних завдань на порядку денному розвитку місцевого самоврядування в Україні, адже реалізація їх правової і організаційної самостійності неможлива без належного ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Ресурсний підхід у теорії стратегічного управління став формуватися, починаючи з 50-х рр. ХХ ст. Йому присвячені дослідження, викладені у працях І. Пенроуза, Дж. Барні, Д. Колліза, Дж. Даєра, К. Конера, Р. Гранта, С. Ліппмана та ін. «Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів» як окрема теоретична категорія досі не розглядалася як у галузі державного управління, так і економіки. Вже більше 10 років в українському науковому просторі досліджується питання управління місцевими бюджетами. При чому одні вивчають це питання як складову частину системи місцевих фінансів, зокрема такі вітчиз-

няні економісти, як В. Базилевич, О. Василик, О. Кириленко, О. Кравченко, П. Круш, О. Сунцова, В. Федосов, С. Юрій та ін. Їхні основні дослідження припадають на період 2000–2010 рр. – до початку децентралізаційних процесів, тому деякою мірою нівелюється роль ОМС у цьому процесі та пошук джерел наповнення бюджетів. Інша група вчених (Л. Кондусова, І. Нескородєва, І. Алексєєнко, О. Жихор, А. Пелехатий) розглядала у своїх напрацюваннях управління фінансовими ресурсами місцевих бюджетів – найбільш ліквідний вид ресурсу. Фінансові ресурси є фактично кінцевим результатом управління, що залишає поза увагою такі стратегічно важливі об'єкти управління, як ресурсний потенціал території та ресурси у множині їх видів. Т. Крушельницька, Ю. Ганущак, С. Лекарь, І. Луніна, Ц. Огонь, Л. Олійник, В. Суторміна, В. Андрущенко, Л. Трофімова, Г. Білецька, М. Кармаліта, М. Куц, В. Ільяшенко, П. Мельник, З. Варналій акцентують на податкових надходженнях місцевих бюджетів. Погоджуючись із науковцями щодо важливості цього виду бюджетного ресурсу, зазначаємо, що поза увагою залишаються інші джерела доходів. Це суттєво звужує погляд на ресурсний потенціал території та можливості покращення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів.

Із кінця 2014 р. питання наповнення місцевих бюджетів, управління доходами та видатками, пошук дохідних джерел та розширення участі органів місцевого самоврядування

у процесах ухвалення ключових рішень стало в авангарді дослідницьких тенденцій у галузі державного управління. В. Бакуменко, О. Бобровська, П. Ворона, Т. Крушельницька, В. Мамонова, Ю. Молодожен, П. Покатаєв, В. Толкованов тощо зосереджують свої наукові доробки на різних аспектах діяльності органів місцевого самоврядування щодо розвитку власного фінансового ресурсу територіальних громад за окремими напрямками, зокрема податки, управління майном громади, оцінювання ефективності використання бюджетних коштів, програмно-цільовий метод бюджетування, середньострокове планування бюджету, бюджет розвитку тощо.

Мета статті. Головною метою роботи є дослідження процесів стратегічного управління

ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів із застосуванням методів моделювання.

Виклад основного матеріалу. Метод моделювання є складовою частиною методологічного аспекту інформаційно-аналітичної діяльності, яка допомагає розв'язувати комплекс проблем, що існують в управлінні державою та її інститутами [6, с. 50]. Механізми моделювання системи державного управління мають відповідати теоретичним критеріям і вимогам доступності їх розуміння та використання, а також сприяти досягненню високої ефективності з позиції реального забезпечення виконання стратегічних завдань, надійності й достовірності інформаційного забезпечення процесу державного управління освітою. Крім того, моделювання являє собою філософську категорію,



Рис. 1. Модель створення ресурсного потенціалу територіальної громади

Розроблено автором

детальну характеристику об'єкта, що моделюється, та інноваційну технологію державного управління [9, с. 191]. Моделі в державному управлінні – засіб дослідження явищ і процесів у державному управлінні на основі заміщення реального об'єкта його аналогами, умовними образами, тобто моделями. За формою вираження моделі можуть бути фізичними (матеріальними предметами), символічними (зокрема словесними та математичними описами тощо), іконічними (зокрема рисунками, діаграмами, таблицями), а також змішаними [8, с. 380]. Стан соціально-економічного середовища, в якому робиться вибір, значною мірою визначає моделі чи теорії прийняття управлінських рішень [3; 4]. Ресурсний аспект у моделюванні має суттєве значення через можливість перевірки моделі на збалансованість із ресурсами і через можливість реалізації активної політики ресурсозбереження та ресурсозаміщення для досягнення більших результатів розвитку при тих самих ресурсах. Ресурсний блок у моделях повинен мати оптимізаційні методи розподілу ресурсів між секторами економіки, галузями чи регіонами [1].

Предмет взаємодії між об'єктами та суб'єктами управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів може бути концептуалізовано на основі індуктивного аналізу структури ресурсного потенціалу територіальної громади.

Як результат, пропонується модель створення ресурсного потенціалу територіальної громади (див. рис. 1).

Вищенаведена модель створення ресурсного потенціалу територіальної громади є фундаментальною основою моделювання процесів управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. В основу моделювання покладено розуміння місцевого самоврядування як управлінського процесу, в якому суб'єкт управління (орган місцевого самоврядування) реалізує свої функції для забезпечення сталого розвитку території.

У наукових пошуках способу представлення процесів ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, який би наочно відобразив ці процеси, враховуючи задіяні сторони та черговість дій, на нашу думку, доцільно застосувати мережеві моделі. Таку модель зручно використовувати на першому етапі моделювання процесів ресурсного забезпечення місцевих бюджетів, оскільки дає змогу продемонструвати тільки найбільш значущі елементи.

Мережеве моделювання – це один із методів системного підходу до управління складними динамічними системами з метою забезпечення певних оптимальних показників. В основі мережевого моделювання лежить зображення планованого комплексу робіт у вигляді графа. В основу моделі покладається «граф» – схема, що

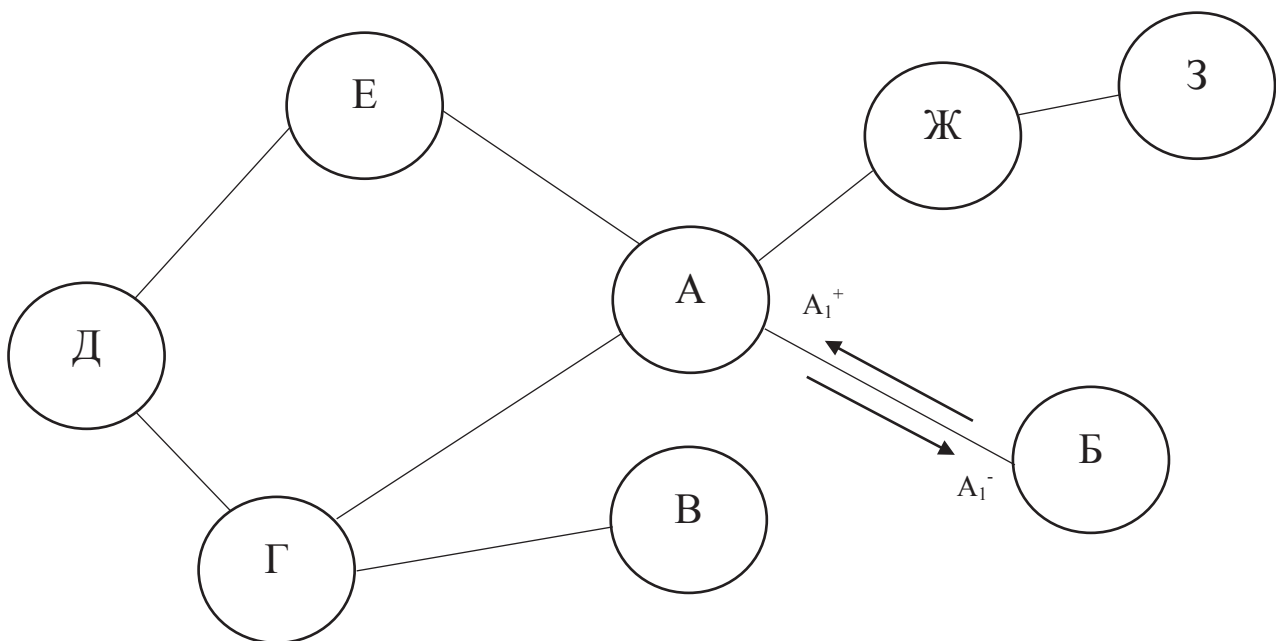


Рис. 2. Мережеве представлення відносин зацікавлених сторін (стейкхолдерів) у ресурсному забезпеченні місцевих бюджетів

А – цільовий елемент (ресурси території); Б – суб'єкт управління (орган місцевого самоврядування); А1+ – ресурси, які надходять у розпорядження ОМС; А1- – ресурси, які розподіляються у вигляді видатків місцевого бюджету; В, Г, Д, Е, Ж, З – стейкхолдери. Розроблено автором за Л. Кушнір [7, с. 63]

складається із заданих точок, сполучених певною системою ліній. Відрізки, що сполучають вершини, називаються ребрами графа. Теорія графів оперує поняттям шляху, під яким розуміється така послідовність ребер, коли кінець кожного попереднього ребра збігається з початком подальшого, тобто кінцева вершина кожної попередньої дуги збігається з початковою вершиною наступної дуги [10, с. 214]. Мереже-

ва модель є послідовністю виконання певних процедур, пов'язаних між собою технологічно й організаційно [2, с. 15]. Вона може бути орієнтована на події або на роботи [10, с. 215].

Мережеве представлення ресурсного забезпечення місцевих бюджетів побудовано у контексті відносин зацікавлених сторін у процесі (див. рис. 2.). Стейкхолдери процесу ресурсного забезпечення місцевих бюджетів

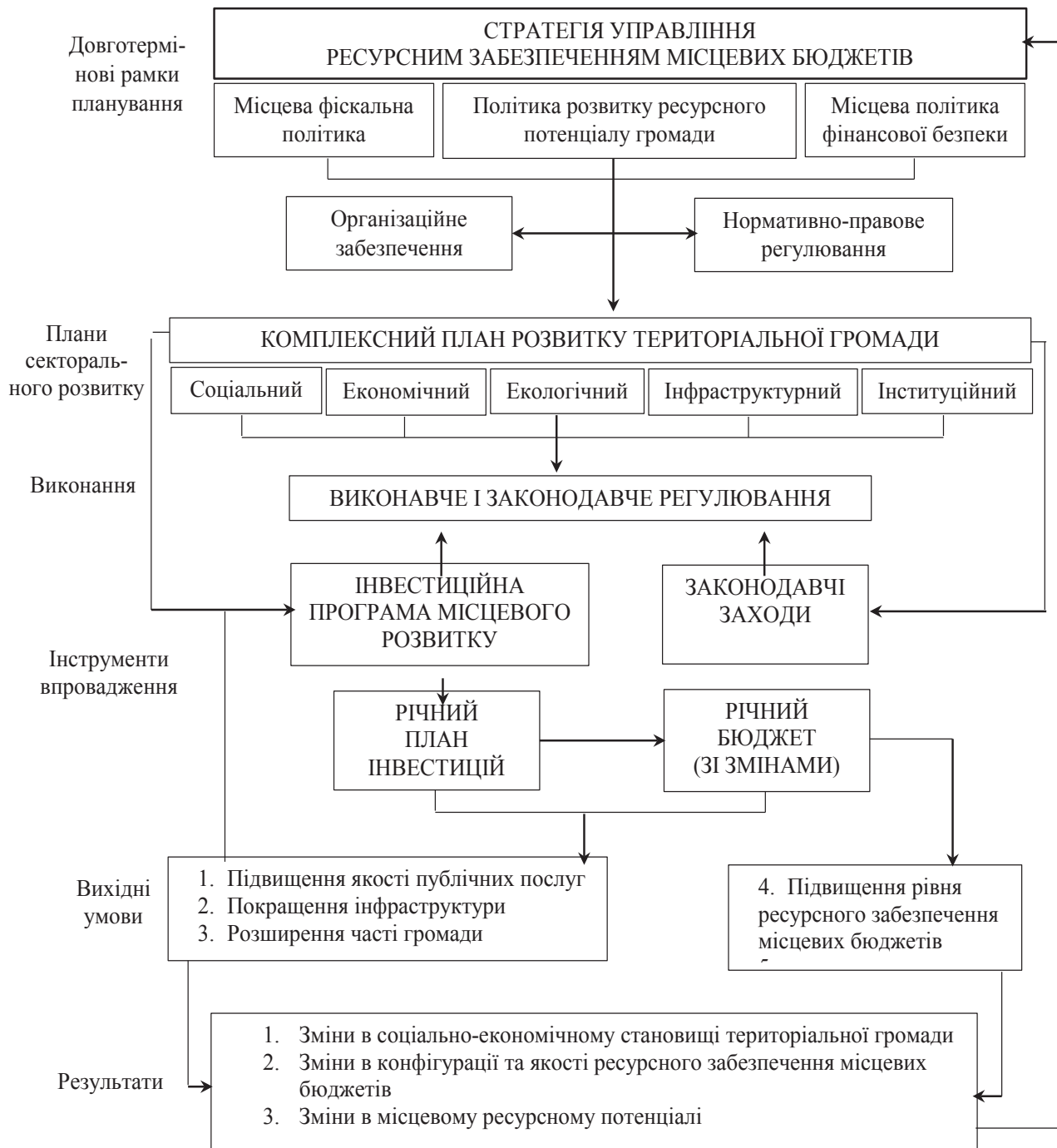


Рис. 3. Модулювання управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів у консолідації із комплексним розвитком територіальної громади

Розроблено автором

різноманітні. Їх об'єднують інтереси, які можуть іноді збігатися, тоді стейкхолдери можуть впливати на процес спільно, та їх вплив, сила істотно зростають. Нерідко їх інтереси є протилежними. У цьому випадку вони можуть конфліктувати між собою, послаблюючи вплив на процес. Обидві ситуації можуть використовуватися суб'єктами управління для більш ефективного досягнення цілей. Таке використання інтересів, потреб, можливостей і ресурсів стейкхолдерів для успішного перебігу процесу та його завершення зводиться до управління відносинами зі стейкхолдерами процесу. Воно передбачає управління системою стейкхолдерів, об'єднаних функціональними зв'язками і взаємозалежностями. Суб'єкт управління (орган місцевого самоврядування) має визначити склад такої системи, виявити потреби й очікування окремих її елементів – стейкхолдерів, а потім впливати на ці очікування з метою досягнення цілей ресурсного забезпечення місцевих бюджетів [5].

Концептуально важливо, щоб формування стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів передувало розробленню та затвердженню комплексного плану розвитку територіальної громади у вигляді стратегії соціально-економічного розвитку громади, середньо- чи довгострокового плану розвитку громади та ін. (див. рис. 3).

Необхідність консолідації управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів із планами розвитку громади полягає у забезпеченні того, щоб політика ресурсного забезпечення керувала ідентифікацією, відстеженням та визначенням пріоритетів програм і проектів у комплексному плані розвитку територіальної громади через їх ресурсний складник (див. рис. 4).

Гар-аналіз, який ми рекомендуємо використовувати, являє собою метод аналізу первинної інформації, який вивчає стратегічне розходження між бажаним і реальним станом, дає відповідь на запитання, чого фактично може досягти орган місцевого самоврядування, не змінюючи свою поточну політику.

Стратегія управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів та комплексний план розвитку громади можуть бути сформовані ітераційно. Їх підготовку розділимо на чотири модулі (див. рис. 5).

Модуль 1. Створення бази даних планування, що складається зі статистичних даних, аналітичних інструментів та методів для виявлення різних показників розвитку, його проблем, обмежень, а також можливостей та викликів для розвитку ресурсного забезпечення місцевих бюджетів. Виходи модуля: а) оновлений ресурсний профіль території; б) показники місцевого розвитку (статистичні дані); в) детермінована проблема та матриця її рішень.



Рис. 4. Модель процесу стратегічного планування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів

Розроблено автором

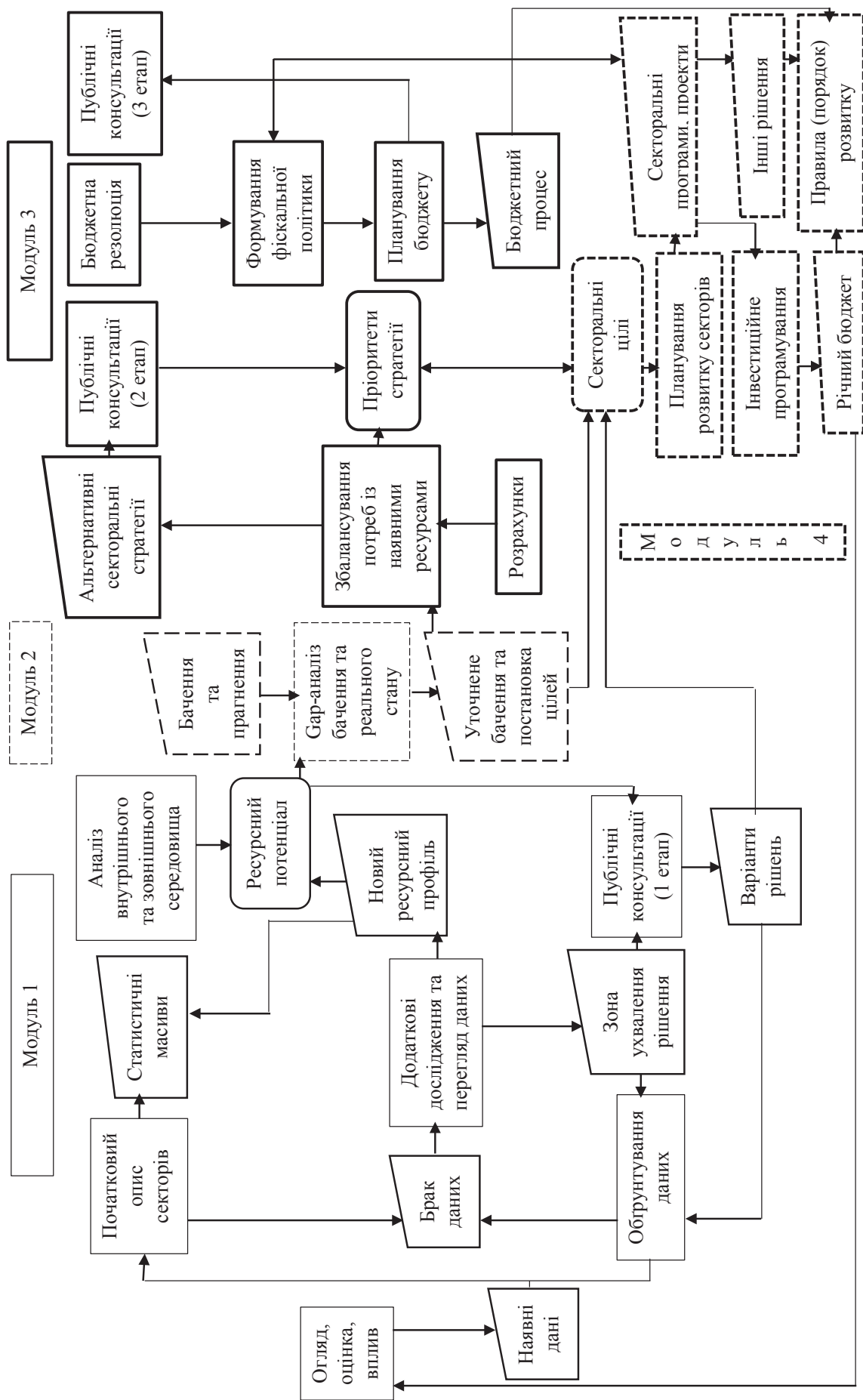


Рис. 5. Моделювання плинну процесу управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів

Розроблено автором

Модуль 2. Формулювання цілей (нових або повторно підтвердження попередньо встановлених) та перегляд наявного стратегічного бачення. Виходи модуля виглядають так: а) перевірена/оновлена стратегічна ціль (бачення, місія); б) елементи місії (секторальні цілі), їх дескриптори та індикатори успішного досягнення; в) невідповідність між фактичним станом справ і баченням, яка буде перетворена у секторальні цілі. Модулі 1 та 2 можуть бути виконані одночасно.

Модуль 3. Формування стратегічного плану управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів. Передбачає впровадження таких заходів: створення альтернативних стратегічних і секторальних цілей з урахуванням більш високого та, відповідно, низького рівнів ризиків та вибір найбільш бажаної альтернативи для територіальної громади, залежно від обставин, складання переліку стратегічних та операційних дій щодо реалізації цілеспрямування, підбір інструментів впровадження дій. Виходи за цим модулем виглядають таким чином: а) проект стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів; б) секторальні плани; в) проект рішення про затвердження стратегії управління ресурсним забезпеченням місцевих бюджетів.

Модуль 4. Підготовка багаторічних секторальних планів. Основні види діяльності: формулювання секторальних пріоритетів, цілей та завдань; розробка програм, проектів у межах секторальних планів; підготовка інвестиційної програми місцевого розвитку; формування нормативно-правових актів органів місцевого самоврядування та, можливо, законів для виконання секторальних планів; підготовка програми розвитку ресурсного потенціалу території.

Стратегічне планування ресурсного забезпечення місцевих бюджетів є циклічним та ітераційним процесом. Комплексний процес планування розвитку територіальної громади є складовою частиною циклу. Він починається зі встановлення або повторного перегляду стратегічного бачення та оцінювання поточного стану справ. Ці два етапи включають згадані раніше модулі 1 та 2. Закінчується процес стратегічного планування прийняттям рішення місцевої ради.

Висновки і пропозиції. Ресурсне забезпечення місцевих бюджетів на муніципальному рівні зосереджується на підготовці багатосекторального плану розвитку ресурсного потенціалу

території. Серед значущих його особливостей передбачено такі: забезпечення можливостей для взаємодії між державними органами влади та підрозділами органів місцевого самоврядування; посилення взаємодоповнюваності між територіальними громадами; підкреслення ролі місцевих рад як партнерів національного уряду в державному розвитку та як колабораціоністів і кооператорів у місцевому розвитку; встановлення значної ролі органів місцевого самоврядування та громадськості у формулюванні планів розвитку, політики та стратегій, які базуються на аспектах розвитку, секторальних напрямках та програмах, забезпечуючи узгодженість цілей та завдань місцевого розвитку з регіональними та національними пріоритетами.

Список використаної літератури:

1. Бессонов В.А. Производительность и факторы долгосрочного развития российской экономики / В.А. Бессонов, В.Е. Гимпельсон, Я.И. Кузьминов, Е.Г. Ясин. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2009. – 67 с.
2. Височинська О.В. Деякі аспекти управління ризиками у факторинговій діяльності комерційного банку / О.В. Височинська, К. Ларіонова // Вісник Хмельницького національного університету. – 2009. – № 2 (Т. 1). – С. 15–18.
3. Вітлінський В.В., Верченко П.І., Сігал А.В., Наконечний Я.С. Економічний ризик: ігрові моделі / За ред. В.В. Вольдемара. – К.: КНЕУ, 2002. – 446 с.
4. Державне управління: [навч. посіб.] / А.Ф. Мельник, О.Ю. Оболенський, А.Ю. Васіна, Л.Ю. Гордієнко; За ред. А.Ф. Мельник. – К.: Знання-Прес, 2003. – 343 с.
5. Зуб А.Т. Управление проектами : учебник и практикум для академического бакалавриата / А.Т. Зуб. – М. : Издательство Юрайт, 2014 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://stud.com.ua/21327/menedzhment/upravlinnya_proektami.
6. Кузняка Т.В. Моделювання як аналітичний метод у державному управлінні / Т.В. Кузняка // Вісник Національного університету цивільного захисту України. – 2014. – Вип. 2. – С. 49–56.
7. Кушнір Л.Л. Ресурсне забезпечення сталого розвитку національної економіки України: теорія, практика, перспективи : [монографія] / Л.Л. Кушнір. – Полтава : ПУЕТ, 2013. – 419 с.
8. Том 2 : Методологія державного управління / наук.-ред. колегія : Ю.П. Сурмін (співголова), П.І. Надолішній (співголова) та ін. – 2011. – 692 с.

9. Усенко О.В. Місце і роль моделювання в державному управлінні освітою на сучасному етапі : дис. ... к. держ. упр. : спец. 25.00.02 / О.В. Усенко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – К., 2010. – 206 с.
10. Ямко П. Ефективний менеджмент інноваційної діяльності в умовах регіону як основа реалізації євроінтеграційного потенціалу України / П. Ямко // Соціально-економічні проблеми і держава. – 2009. – Вип. 1 (2). – С. 210–218.

Трещов М. Н. Моделирование процессов стратегического управления ресурсного обеспечения местных бюджетов

В статье исследуются процессы стратегического управления ресурсным обеспечением местных бюджетов. Осуществляется построение моделей как способа представления процессов ресурсного обеспечения местных бюджетов, начиная от модели создания ресурсного потенциала территории и завершая моделированием течения процесса управления ресурсным обеспечением.

Ключевые слова: *местное самоуправление, местные бюджеты, ресурсное обеспечение, стратегическое управление, планирование, моделирование, территориальная община, социально-экономическое развитие, модель.*

Treschov M. M. Modeling of strategic management by local budgets resourcing

The article investigates the processes of strategic management of local budgets resourcing. The construction of models as a way of representing the processes of resource provision of local budgets is being implemented, starting from the model of creating the resource potential of the territory, and by simulating the flow of the resource management process.

Key words: *local self-government, local budgets, resource support, strategic management, planning, modeling, territorial community, socio-economic development, model.*

