

НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ

ХАРКІВСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

ISSN 1727-6667

**Випуск
4(59)**

**Issue
4(59)**

**ТЕОРІЯ
ТА ПРАКТИКА
ДЕРЖАВНОГО
УПРАВЛІННЯ**

**THEORY
AND PRACTICE
OF PUBLIC
ADMINISTRATION**

Збірник наукових праць

Collection of Scientific Works

ХАРКІВ – 2017 – KHARKIV

Редакційна колегія:

Амосов О. Ю., доктор економічних наук, професор (головний редактор);
Мартиненко В. М., доктор наук з державного управління, професор
(заступник головного редактора);
Солових В. П., доктор наук з державного управління, професор
(відповідальний секретар);
Бабаєв В. М., доктор наук з державного управління, професор;
Бакуменко В. Д., доктор наук з державного управління, професор;
Барка М. З., доктор економічних наук, професор;
Вацьковські К. С., доктор економічних наук, професор;
Гавкалова Н. А., доктор економічних наук, професор;
Гончарук Н. Т., доктор наук з державного управління, професор;
Карамішев Д. В., доктор наук з державного управління, професор;
Латинін М. А., доктор наук з державного управління, професор;
Майстро С. В., доктор наук з державного управління, професор;
Мамонova В. В., доктор наук з державного управління, професор;
Момот Т. В., доктор економічних наук, професор;
Матвійшин Є. Г., доктор економічних наук, доцент;
Мельникова К. І., кандидат економічних наук, професор;
Меркулова Т. В., доктор економічних наук, професор;
Пушкар О. І., доктор економічних наук, професор;
Статівка Н. В., доктор наук державного управління, професор;
Юнявичус А., доктор соціологічних наук, професор

*Рекомендовано до друку Вченою радою
Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
протокол № 10/233-7 від 28 листопада 2017 р.*

Відповідальний за випуск

кандидат наук з державного управління, доцент *А. О. Кузнецов*

Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків:
Вид-во ХарPI НАДУ "Магістр", 2017. Вип. 4 (59). 240 с.

У статтях наукового збірника, згрупованих у п'ять тематичних розділів, висвітлено проблеми розвитку системи державного управління та реформи місцевого самоврядування в Україні, державного регулювання процесів економічного і соціального розвитку, приділено увагу особливостям реалізації вітчизняної державної кадрової політики, а також зовнішній політиці та національній безпеці.

Для науковців, державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, а також усіх, хто цікавиться сучасними проблемами державного управління.

Збірник наукових праць включено до переліку наукових фахових видань
ВАК України з державного управління та економічних наук
(Постанова Президії ВАК України від 13 липня 2015 р. № 747).

Editorial board:

Amosov O. Yu., Doctor of Economics, Professor (editor-in-chief);

Martynenko V. M., Doctor of Public Administration,
Professor (deputy editor-in-chief);

Solovykh V. P., Doctor of Public Administration, Professor
(executive secretary);

Babaiev V. M., Doctor of Public Administration, Professor;

Bakumenko V. D., Doctor of Public Administration, Professor;

Barca M. Z., Doctor of Economics, Professor;

Vatskovski K. S., Doctor of Economics, Professor;

Havkalova N. L., Doctor of Economics, Professor;

Honcharuk N. T., Doctor of Public Administration, Professor;

Karamyshev D. V., Doctor of Public Administration, Professor;

Latynin M. A., Doctor of Public Administration, Professor;

Maistro S. V., Doctor of Public Administration, Professor;

Mamonova V. V., Doctor of Public Administration, Professor;

Momot T. V., Doctor of Economics, Professor;

Matviishyn Ye. H., Doctor of Economics, Associate Professor;

Melnykova K. I., PhD in Economics, Professor;

Merkulova T. V., Doctor of Economics, Professor;

Pushkar O. I., Doctor of Economics, Professor;

Stativka N. V., Doctor of Public Administration, Professor;

Yuniavychus A., Doctor of Social Sciences, Professor

*Recommended for publication by the Academic Council
of Kharkiv Regional Institute of Public Administration of the National Academy
of Public Administration attached to the Office of the President of Ukraine,
the protocol number 10/233-7 from 28.11.2017.*

Responsible for publication

PhD in Public Administration, Associate Professor *A. O. Kuznetsov*

Theory and Practice of Public Administration: Collection of Scientific Works.
Kharkiv: Publisher of KRI NAPA "Magistr", 2017. Issue 4 (59). 240 p.

The collection of scientific articles consists of 5 topical sections. Articles included cover the following issues public administration development and reforms of local governance in Ukraine, public regulation of economic and social development, national personnel policy implementation, foreign policy and national security etc.

For scientists, researchers, public servants, local officials, and for everyone interested in modern problems of public administration.

Collection of scientific works is included in the list of scientific specialized editions of HAC of Ukraine on Public Administration and Economics (Decree of HAC Presidium of Ukraine of 13 July 2015 number 747).

ЗМІСТ

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ	8
<i>Делія О. В.</i> Фізичне середовище державної політики: теоретичний аналіз	8
<i>Семенець-Орлова І. А.</i> Вибір управлінських рішень у процесі упровадження освітніх змін	15
<i>Фірсова О. Д.</i> Здоров'я населення як аспект благополуччя українського суспільства	22
<i>Камуз А. О.</i> Методологічний підхід у дослідженні організації виборчої кампанії	29
<i>Малишева О. В.</i> Формування проблематики громадянського суспільства в публічному управлінні: теоретичні засади	36
<i>Левченко С. О.</i> Нова публічна служба: основні принципи та особливості упровадження	41
<i>Рарова Д. Р.</i> Аналіз функціонування механізмів парламентського контролю та аудиту в системі державного управління	51
<i>Хлебников А. А.</i> Вплив споживачів на якість публічних послуг	57
<i>Шевченко О. М.</i> Процес контролю в державному управлінні: теоретико- методологічний аспект	63
ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ	71
<i>Горячук В. Ф., Назаренко Ю. А.</i> Поняття “приховані активи” в контексті капіталізації підприємства	71
<i>Ковальчук В. Г., Пехова Д. В., Шатрава Н. В.</i> Вплив трансформаційних процесів на управління інноваційним розвитком банківської системи	77
<i>Аведян Л. Й.</i> Розвиток технологій та ринок інноваційної продукції	82
<i>Дунаев І. В.</i> Мотиваційний механізм співфінансування пріоритетів в оновленій економічній політиці українських регіонів	90
<i>Підбережний Н. П.</i> Інституційне забезпечення публічного управління етнополітичними відносинами на регіональному рівні в Україні	100
<i>Рогова О. Г.</i> Державна політика фінансування діяльності закладів охорони здоров'я	107
<i>Федорчак О. В.</i> Систематизація законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності в Україні	114
<i>Борисенко Д. В.</i> Державна політика у сфері культури: її сутність та особливості реалізації	123
<i>Євтухов О. В.</i> Сутнісна характеристика механізму державного управління соціальними ризиками людського розвитку	131
<i>Сінческул І. А.</i> Особливості побудови системи взаємовідносин зі споживачами на комунальних теплопостачальних підприємствах	138
<i>Литвиненко М. В.</i> Принципи як складова механізму реалізації державної політики реформування системи охорони здоров'я в Україні	146
<i>Мартиненко Н. В.</i> Аналіз ефективності функціонування механізмів державного управління розвитком пенсійної системи України	152
<i>Усаченко О. О.</i> Розвиток механізмів державного регулювання та державного контролю в Україні	159

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ	166
<i>Мельман В. О.</i> Психосоціальні аспекти розвитку громадянських компетентностей державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування	166
<i>Меуш Н. В.</i> Проблеми місцевих бюджетів в умовах фінансової децентралізації	171
.	
ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	177
<i>Детяр О. А., Непомнящий О. М.</i> Ротація персоналу як елемент системи управління трудовими переміщеннями в умовах економічної нестабільності	177
<i>Кирий С. А.</i> Рівні громадянської компетентності в публічному управлінні	184
<i>Шегорцова В. М.</i> Нормативно-правове забезпечення формування громадянської компетентності державних службовців	191
ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА	197
<i>Даниленко А. І.</i> Українсько-німецький досвід розвитку інноваційної компетентності міських голів	197
<i>Дрезаль Ю. Д., Лінецький А. М.</i> Особливості створення та початку діяльності Міжнародної організації праці (до століття проведення першої сесії Міжнародної конференції праці)	204
<i>Білосорочка С. І.</i> Гендерна рівність в ратифікованих Україною міжнародно-правових документах	210
<i>Дідок Ю. В.</i> Громадянські компетентності державних службовців як чинник реалізації євроінтеграційної політики України	215
<i>Озаровська А. В.</i> Інституалізація вищої освіти в історії європейських суспільних практик	223
ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ	232

CONTENTS

DEVELOPMENT OF PUBLIC ADMINISTRATION SYSTEM IN UKRAINE	8
<i>Delia O. V.</i> The physical environment of public policy: theoretical analysis	8
<i>Semenets-Orlova I. A.</i> Choosing the management solutions for educational changes process	15
<i>Firsova O. D.</i> Population health as an aspect of the well-being of Ukrainian society	22
<i>Kamuz A. O.</i> Methodological approach to the research of organization of the election campaign	29
<i>Malysheva O. V.</i> Formation of the civil society issues in public administration: theoretical foundations	36
<i>Levchenko S. O.</i> New public service: main principles and implementation features	41
<i>Rarova D. R.</i> Analysis of the implementation of mechanisms of parliamentary control and audit in the system of public administration	51
<i>Khliebnykov A. A.</i> Customers' Influence of Public Services Quality	57
<i>Shevchenko O. M.</i> Features of Control Process in Public Administration: Theoretical and Methodological Aspect	63
STATE REGULATION OF ECONOMIC AND SOCIAL DEVELOPMENT PROCESSES	71
<i>Goryachuk V. F., Nazarenko Y. A.</i> Concept of "Prisoned Assets" in the Content of the Capitalization of the Enterprise	71
<i>Kovalchuk V. G., Piekhova D. V., Shatrava N. V.</i> The Influence of Transformation Processes on Management of Innovative Development of the Banking System	77
<i>Avedyan L. Y.</i> Development of Technologies and the Market of Innovative Products	82
<i>Dunayev I. V.</i> Motivation Mechanism for Co-financing of Priorities in Modernized Economic Policy of Ukrainian Regions	90
<i>Pidberezhnyk N. P.</i> Institutional Provision of Public Governance of Ethno-political Relations at the Regional Level in Ukraine	100
<i>Rohova O. G.</i> State Policy of Financing Healthcare Institutions	107
<i>Fedorchak O. V.</i> Systematization of Legislative Support of Investment Activity in Ukraine	114
<i>Borysenko D. V.</i> State Cultural Policy: Essence and Implementation Features	123
<i>Yevtukhov O. V.</i> Essential Characteristic of Mechanism for Public Management of Social Risks of Human Development	131
<i>Sincheskul I. L.</i> Specific Features of System of Public Heat-supplying Companies' Relations with Consumers	138
<i>Lytvynenko M. V.</i> Principles as Component of Mechanism for Implementing State Policy of Healthcare System Reform in Ukraine	146
<i>Martynenko N. V.</i> Analysis of the Effectiveness of the Functioning of Public Administration Mechanisms by the Development of the Pension System of Ukraine	152
<i>Usachenko O. O.</i> The State Regulation and State Control Mechanisms Development in Ukraine	159

DIRECTIONS OF LOCAL GOVERNMENT SYSTEM REFORMATION IN UKRAINE	166
<i>Melman V. O.</i> Psychosocial Aspects of Developing Civil Competences of Civil Servants and Local Government Officials	166
<i>Meush N. V.</i> Local Budget Problems Under the Conditions of Financial Decentralization	171
PECULIARITIES OF STATE PERSONNEL POLICY	177
<i>Diegtiar O. A., Nepomnyashchyy O. M.</i> Personnel Rotation as an Element of the Management System of Labor Movements in Conditions of Economic Instability	177
<i>Kyrüi S. L.</i> Levels of Civic Competency in Public Administration	184
<i>Shchegortsova V. M.</i> Regulatory Framework for Forming Civil Competency of Public Servants	191
FOREIGN POLICY AND NATIONAL SECURITY REALIZATION IN UKRAINE	197
<i>Danylenko L. I.</i> Ukrainian-German Experience of Development of Innovative Competence of Mayors	197
<i>Dreval Yu. D., Linetskyi L. M.</i> Features of the Establishment and the Beginning of the Activities of the International Labor Organization (up to a Century Since the First Session of the International Labor Conference)	204
<i>Bilosorochka S. I.</i> Gender Equality in International Legal Documents Ratified by Ukraine	210
<i>Didok Yu. V.</i> Civil Competences of Public Servants as a Factor of the Implementation of the Euro-Integration Policy of Ukraine	215
<i>Ozarovska A. V.</i> Institutionalization of Higher Education in History of European Social Practices	223
CONTRIBUTORS	232

РОЗВИТОК СИСТЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ В УКРАЇНІ

УДК 351/ 354 –026.9

ФІЗИЧНЕ СЕРЕДОВИЩЕ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ: ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ

Делія О. В.,

к.і.н., доц.,

*докторант кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Подано теоретичний аналіз поняття фізичного середовища як складника середовища державної політики, розглянуто механізм впливу фізичних чинників на розроблення державної політики. Обґрунтовано використання синергетичної методології щодо розгляду фізичного середовища державної політики та його впливу на процес розроблення державної політики. Дослідження механізму взаємодії фізичних чинників і державної політики здійснено через використання категорій нелінійного розвитку, самоорганізації, випадковості.

Ключові слова: державна політика, фізичне середовище, синергетика, механізм, самоорганізація, нелінійний розвиток, зворотний зв'язок.

Delia O.V.,

PhD in History, Associate Professor,

Doctoral Student of Social Development and Social-Power Relations Department, NAPA, Kyiv

THE PHYSICAL ENVIRONMENT OF PUBLIC POLICY: THEORETICAL ANALYSIS

A theoretical analysis of the concept of the physical environment as a component of the state policy development environment is presented, considered mechanism of the influence of physical factors on the formation of public policy. The use of a synergetic methodology for resolving the physical environment of public policy was actualized. Investigation of the mechanism of interaction of physical factors and public policy carried out through the use of categories of nonlinear, self-organization, to chance.

Key words: public policy, physical environment, synergetics, mechanism, self-organization, nonlinear development, feedback.

Сучасний феномен державної політики постає важливою частиною суспільного буття, котрий охоплює та організує різні сфери життя. Зафіксована поліваріантність модерного світосприйняття, міждисциплінарність дослідних підходів у сфері соціального знання зумовлює осмислення державно-політичного процесу в усій складності та багатогранності взаємодій, зокрема з урахуванням глобальних закономірностей та відповідно до природних процесів тощо. Здійснена інтерпретація середовища державної політики у просторових категоріях, зокрема, контекстуалізує зовнішні його параметри та зумовлює виокремлення фізичного середовища як складника середовища розроблення державної політики.

© Делія О. В., 2017

Тривалий час розуміння середовища розроблення державної політики перебувало у виключно соціальной площині, розглядаючись як наслідок людської взаємодії. Під впливом сучасного інвайронментального світогляду роль фізичного середовища як сукупності географічних, кліматичних чинників у процесі розроблення державної політики та політичних процесах загалом, хоча і визнавали суттєвою, але окремому розгляду її піддано не було. У цьому контексті прогнозованою є відсутність єдиної методологічної позиції щодо систематизації фізичних чинників розроблення державної політики, їхнього змістового наповнення, механізму впливу та місця у структурі середовища державно-політичного процесу.

Певні концептуальні уявлення про середовище розроблення державної політики, сформовані під впливом системного підходу, характеризуються обов'язковою наявністю природничої складової середовища. У працях нечисельної групи дослідників розрізнені елементи фізичного середовища, як-от: екологічне, біологічне середовище, постають одночасно включеними до екстрасоціетального та інтрасоціетального середовищ політичного процесу у вигляді екологічних, біологічних систем тощо, які, у свою чергу, поділяються на відповідні підсистеми [8]. Дж. Андерсон виокремлює біологічні характеристики, які разом із політичною і соціальною системами постають феноменами середовища державної політики [2]. А. Дегтярьов вирізняє природне (позасоціальне середовище) як складову зовнішнього середовища політичної системи [7]. В. Тертичка вводить до наукового обігу поняття “фізичне середовище державної політики”, дефінуючи його як сукупність географічних характеристик (клімат, природні ресурси тощо) та демографічних характеристик (чисельність і динаміку населення, процеси та специфіку розселення, вікові характеристики населення та інші фізичні характеристики, що впливають на спосіб життя), доповнюючи поняття окремими суспільними складовими [10, с. 5].

Попри здійснене обґрунтування проблематики фізичного середовища державної політики у працях зазначених авторитетних науковців та їхній вагомий внесок у сфері аналізу процесу розроблення державної політики, слід зауважити, що у вітчизняному публічно-управлінському науковому дискурсі відсутні окремі дослідження, присвячені вивченню фізичного середовища державної політики, механізму його впливу на процес розроблення державної політики.

Останнє актуалізує докладний теоретичний аналіз концепту “фізичне середовище” та дослідження механізму його впливу на формування державної політики, що є метою публікації.

Враховуючі вказані теоретичні узагальнення, фізичне середовище державної політики постає складною, не позбавленою внутрішніх суперечностей цілісністю, що поєднує в собі позасоціальний природно-географічний компонент як постійну складову та соціетальний компонент – як змінну складову (табл. 1).

Водночас застосування класичного системного інструментарію для розгляду фізичного середовища утруднює регламентацію механізму його впливу на державну політику, оскільки дефініція “фізичне середовище” постає складним феноменом, позбавленим універсальних причинно-наслідкових зв'язків та єдиних законів функціонування. У цьому сенсі синергетика відкриває нові концептуальні можливості в дослідженні цих процесів. Особливий тип причинності фізичного середовища розроблення державної

політики зумовлений синергетичною детермінацією та полягає в нелінійній залежності, обґрунтуванні провідної ролі випадковості в конструюванні подій, до того ж сферою дії фізичного середовища є відкрита реальність. Фізичне середовище розроблення державної політики характеризує наявність множинності супутніх непрогнозованих особливостей, невизначеностей реальності, що здатні стати визначально-випадковими чинниками впливу та спроможні докорінно змінити контекст, продукти та наслідки державно-політичного процесу.

Таблиця 1

Структурно-понятійний апарат фізичного середовища державної політики

<i>Природно-географічний компонент</i>	
Клімат	- метеорологічні умови, властиві даній місцевості
Природні ресурси	- елементи та сили природи, які можуть використовуватись у виробничій та невиробничій сферах для забезпечення потреб людей
Фізико-географічне положення	- відношення реального фізико-географічного простору до його оточення: природних зон, областей, розподілу суші та моря
Територія	- обмежена частина твердої земної поверхні з притаманними їй природними й антропогенними властивостями і ресурсами, яка визначається протяжністю як специфічним видом "просторового" ресурсу, площею, географічним розміщенням, господарською освоєністю тощо
Територія державна	- частина твердої поверхні Землі разом із внутрішніми і територіальними водами, надрами, аероторією, на яку поширюється влада даної держави
<i>Соціетальний компонент (демографічні характеристики)</i>	
Демографічні процеси	- процеси, пов'язані з відтворенням населення
Чисельність населення	- абсолютна моментна величина, що відображає кількісні розміри суспільства, яке проживає на певній території
Динаміка населення	- зміна чисельності населення
Природний рух населення	- зміна чисельності та складу населення в результаті народжуваності та смертності, без урахування;
Розселення	- розміщення населення на певній території, яке характеризується різними показниками густоти населення, сукупністю та величиною населених пунктів, співвідношенням чисельності міського та сільського населення
Статеві-вікова структура населення	- співвідношення чоловіків і жінок у складі населення та розподіл його за віковими групами

Складене автором за: [1; 9].

Слід відзначити, що синергетична методологія, на відміну від системної, не знайшла такого широкого застосування в науці публічного управління. Проте пізнавальна та прогностична сутність синергетики сьогодні вже не викликає сумнівів. Синергетика виходить з того, що лінійний характер розвитку процесів і стани рівноваги аж ніяк не завжди є домінуючими в реальності; істотно більшої уваги дослідників заслуговує складність і непередбачуваність поведінки досліджуваних систем у періоди їхнього нестійкого розвитку, у точках біфуркації, у яких малі причини можуть створити сильні впливи на траєкторію процесу (тоді як в умовах “рівноваги”, що зазвичай розглядаються традиційною наукою, навіть великі флуктуації можуть мало впливати на перебіг процесу). Хаос, що виникає поблизу точки біфуркації, не руйнує порядку. Це означає, що динаміка процесу стає внутрішньо (а не з зовнішніх причин) непередбачуваною [3].

Процеси синергетики повсюдні, у реальності постійно відбуваються процеси самоорганізації в складних системах, зокрема соціальних. Безперервним є рух від хаосу до створення нового порядку, і навпаки. Державно-політичний процес як соціальна система також підпадає під дію синергетичних законів. Політична дійсність, стверджує А. Венгеров, є однією з благодатних сфер для нового синергетичного прочитання, оскільки у царині політики все буквально “кипить” від зіткнення необхідних і випадкових явищ. Задумане і сплановане настільки часто під час здійснення обертається прямо протилежним, починає розвиватися зовсім інакше, підкоряючись якимсь своїм, самоорганізаційним засадам. Синергетика дозволяє по-новому поглянути на суб’єктивне, випадкове в політико-правовій дійсності, зрозуміти, що випадковість – не побічна, другорядна, а, навпаки, цілком стійка, характерна властивість, умова існування й розвитку політичного життя [5]. У контексті цієї логіки розмірковують Ф. Фішер, Д. Форестер, Д. Стоун, які формують підхід “вирви випадковостей” до аналізу державної політики, та М. Говлет, М. Рамеш, підкреслюючи важливість змінних середовища державної політики, пов’язаних, поміж іншого, з існуванням випадкових подій, які можуть вплинути на формування порядку денного (проблеми) державної політики [6, с. 125–132]. Отже, синергетика дозволяє розглядати державну політику як відкриту динамічну систему, що функціонує за законами самоорганізації. Ключовим принципом життєдіяльності державної політики в цьому сенсі постає постійний функціональний, енергетичний, інформаційний взаємний обмін із світом природи, соціальною реальністю як складовими фізичного середовища.

Характеристика державно-політичної системи як динамічного утворення передбачає протиставлення станам відносної рівноваги та означає, що система перебуває під впливом зовнішнього середовища, у результаті дії якого вона змінюється в часі. Отже, формування і перебіг державної політики відбуваються у фізичному середовищі, під його постійним впливом. Сьогодні спостерігається тенденція до зростання впливу фізичного середовища на державну політику, зумовлена глобальними кліматичними змінами, сучасними демографічними характеристиками, постійною появою нових викликів та проблем. Високий рівень невизначеності фізичного середовища призводить до великих ризиків.

Взаємодія державно-політичного процесу з фізичним середовищем може отримувати різний характер: витрачання ресурсів; отримання нових ресурсів; інформаційний обмін; зміна зовнішнього середовища тощо. Одночасно фізичне середовище перебуває у процесах постійного розвитку, у стані безперервного руху – становлення, руйнування тощо – та потребує від державної

політики відповідних реакцій. Наприклад, глобальні кліматичні зміни зумовили формування політики протидії цим змінам та адаптації до них як ключового напрямку політики розвитку Європи і Євросоюзу. Відповідно європейська інтеграція України вносить до вітчизняного державно-політичного сценарію три ключових напрями: енергозбереження, розвиток відновлюваних джерел енергії та протидія змінам клімату. У цьому контексті процес реалізації державної політики потребує спектра організаційно-правових, соціально-економічних трансформацій: інституціалізації процесу управління політикою запобігання зміні клімату та адаптації до неї; концентрації державної політики на пріоритеті підвищення енергоефективності української економіки, інтенсифікації використання відновлюваних джерел енергії; удосконалення механізмів стимулювання скорочення викидів парникових газів; приведення у відповідність до міжнародних стандартів нормативно-правової бази; формування спеціалізованих програм навчання [12].

Попри беззаперечну наявність альтернативних варіантів розвитку державно-політичного процесу, прийняття політичних рішень, вибір оптимального шляху відбувається не завжди. Природна реальність, суспільство має власні особливості та ритми розвитку, зумовлені внутрішньою логікою. Державна політика може збігатися чи не збігатися із загальним розвитком суспільства, а може випереджати події. Це зумовлює її ефективність чи неефективність, впливає на використання усього спектра можливостей, інструментарію чи декотрої їх частини.

Окремий аспект розуміння механізму впливу фізичного середовища на державно-політичну систему пов'язано з процесами нелінійного розвитку. Хвилеподібний розвиток у контексті змін являє собою періодичні коливання та певні цикли. Ці зміни корелюють як зі зростанням певних властивостей системи, так зі зниженням їх. Якщо зміни відбуваються з певною періодичністю, то в розвитку системи утворюються ритми, що можуть бути пов'язані з чергуванням періодів зростання і зменшення, прискорення й уповільнення зокрема. У фізичному середовищі проявом нелінійного розвитку є феномен демографічних хвиль – чергування різних за чисельністю та соціально-демографічним складом поколінь. Потужні демографічні хвилі через екстремальні умови (війни, революції, соціально-економічні експерименти радянської влади, Голодомор 1932–1933 рр.), зокрема, характеризують процес формування статево-вікової структури населення України у ХХ ст. та впливають на формування національної економічної, соціально-демографічної політики держави на сучасному етапі.

Відеалі – державно-політичний процес має відповідати ступеню суспільного розвитку, бути адекватним нелінійній природі фізичного середовища. Інакше збільшується ступінь ентропійних процесів, деструктивних відхилень у роботі системи. Саме тому будь-яка зміна вектора розвитку державно-політичної системи завжди супроводжується діями щодо її впорядкування, створення нового порядку через реформування підсистем, скасування законів чи внесення змін до чинних нормативно-правових актів, ухвалення нових законодавчих актів зокрема. Слід зазначити, що державно-політичні системи демократичних країн автоматично створюють превентивні механізми протидії ентропійним процесам, що дозволяє утримувати систему в стабільному стані. Ентропія соціальних систем має безліч проявів. Ентропійні процеси можуть виявляється у збільшенні управлінських структур, зростанні бюрократизму, лавиноподібних документопотоках, чималих узгодженнях, нескінченних і малозмістовних зборах, засіданнях, перевірках, безгосподарності, стихійності тощо.

До виникнення синергетичної доктрини в науковому світі панувала концепція зовнішніх причин, що зумовлюють зміну поведінки системи. Синергетика розкриває низку так званих малих причин як детермінанти фізичного середовища, які за обставин збігу випадкового і необхідного справляють доленосний вплив, визначають характер сучасності. Сьогодні випадковість осмислюється як загальне правило у процесах самоорганізації відкритих систем. Подібні випадковості привносять чинник невизначеності до соціальної реальності, що існує, звільняючи її від жорстких причинно-наслідкових настанов, формуючи варіативність розвитку. А. Венгеров виокремлює два типи випадковостей. Перший тип – випадок, що проявляється в масових, аналогічних, типових явищах, коли кількісні та якісні характеристики процесу чи явища невідомі, але можуть бути обчислені чи прогнозовані на підставі теорії ймовірності. Сьогодні цей феномен широко застосовується в електоральній політиці, коли опитування виборців, різноманітні передвиборчі рейтинги дозволяють передбачити результати виборів. Другий тип – “випадок ворожіння”, події, які мають поодинокий характер, але сила їхнього впливу на державно-політичний процес є визначною і непередбачуваною.

Новітня вітчизняна політична історія знає чимало прикладів впливу випадкового на її перебіг. Одним із найбільш переконливих є масштабна техногенна катастрофа сучасності – вибух на Чорнобильській АЕС, яка, окрім опосередкованого впливу на прискорення процесів розпаду СРСР, суттєво трансформувала державну політику УРСР, незалежної України. Унаслідок аварії відбулась інституціалізація окремих напрямів та пріоритетів державної політики: екологічного напрямку, спрямованого на подолання екологічних наслідків аварії та подальше гарантування екологічної безпеки; нормативно-правового регулювання ліквідації наслідків аварії та статусу постраждалих осіб; встановлення ядерної безпеки беззаперечним пріоритетом національної внутрішньої та зовнішньої політики; у межах державної соціальної політики окремим напрямом постала соціально-правова підтримка осіб – ліквідаторів наслідків аварії та населення, яке постраждало внаслідок аварії на ЧАЕС, тощо. Катастрофа суттєво вплинула на інші складові фізичного середовища державної політики, зокрема спричинила підвищення міграційної активності населення, зумовила просторовий перерозподіл та зміни якісного складу, режиму відтворення населення, зміни в поселенській мережі, зміну традиційного способу життя тощо [12].

Випадковості можуть формувати “порядок денний” державної політики на різних рівнях її розроблення та впливу. Хакерські атаки на українські мережі та необхідність реагування через вироблення державно-політичного рішення формулюють проблему державної політики одного порядку, стихійне лихо в регіоні та необхідність подолання його наслідків – інших порядку, рівня впливу та відповідальності. Беззаперечно, у процесі розроблення державної політики існує, навіть превалює, низка об’єктів, ситуацій, проблем тощо, які мають чіткі, задалегідь відомі та визначені параметри. Водночас їхня поведінка стає непрогнозованою під впливом випадковостей як законотвірних проявів фізичного середовища. Отже, модель державної політики, заснована на ймовірнісному мисленні, дозволяє запобігти подальшим випадковостям чи обмежити їхній деструктивний ефект.

Фізичне середовище здійснює суттєвий вплив на динаміку процесів самоорганізації державної політики. Державна політика як система складається з різнохарактерних, але взаємопов’язаних процесів самоорганізації. Державно-політичний процес характеризує внутрішня цілісність, що виявляється в наявності певної спрямованості розвитку та

чинної структурно-функціональної організації. При цьому системотворчими для державної політики постають механізми зворотного зв'язку. Зокрема, надмірне економічне зростання промислово розвинених країн та переважання приросту населення в країнах, що розвиваються, створили дисбаланс нестабільного економічного та екологічного розвитку. Конкретним механізмом реакції світової спільноти на ситуацію, що склалася, стала концепція сталого розвитку, в основу якої було закладено ідеї обмеження споживання, орієнтацію економічного і технологічного розвитку на вирішення соціальних проблем, контролювану взаємодію з навколишнім середовищем.

Позитивний зворотний зв'язок із фізичним середовищем розроблення державної політики дозволяє отримувати ресурси, соціальні конструкції для формування та реалізації державної політики, формулювання державно-політичної проблеми, продукувати ідеї, новації, удосконалювати наявні та створювати нові структури. У свою чергу, дисфункції негативного зворотного зв'язку, що прогресують, посилюють кризові тенденції в державно-політичному процесі. Ці протилежні тенденції функціонують у постійному взаємозв'язку, на практиці їхня боротьба отримує переконливу визначеність. Наприклад, відомо, що врахування особливостей фізичного середовища, як, наприклад, природно-кліматичний чинник, зумовлює успішний розвиток туристичної політики. Позитивний економічний та соціальний ефект розвиненої туристичної індустрії є прописним і визнаним фактом. Водночас нехтування чинниками ємності території, критеріями граничної густоти та специфікою розселення мешканців, урбаністичними умовами тощо призводить до протилежних наслідків. За даними організації Frontur, що відстежує потік іноземців, у 2016 р. Іспанію відвідали 75,6 млн зарубіжних туристів, що на 10,3 % перевищує показники 2015 р. Проте в серпні 2017 р. у низці міст Іспанії пройшли масові акції протесту проти туристів. На думку протестувальників, така кількість туристів заважає відпочивати місцевим жителям, а також спричинює підвищення цін на продукти харчування й оренду нерухомості для мешканців країни [4].

Включення механізму зворотного зв'язку є необхідною умовою, принципом функціонування державно-політичної системи. Водночас це вимагає врахування законів синергетики у процесі розроблення та реалізації державної політики, що полягає у знаходженні пропорційного поєднання позитивного і негативного зворотних зв'язків. Тоді державно-політична система здатна забезпечити стабільність та самоорганізацію.

Фізичне середовище розроблення державної політики постає складною, не позбавленою внутрішніх суперечностей цілісністю, що поєднує в собі позасоціальний та соціетальний компоненти. Синергетична детермінація механізму впливу фізичного середовища на державно-політичний процес полягає в нелінійній природі фізичного середовища, обґрунтуванні провідної ролі випадковості в конструюванні подій, до того ж сферою дії фізичного середовища є відкрита реальність. Синергетика дозволяє інтерпретувати державну політику як відкрити динамічну систему, основою функціонування якої є постійний енергетичний, ресурсний та інформаційний обмін із зовнішнім середовищем. Виникла тенденція посилення впливу фізичного середовища на розроблення державної політики актуалізує відповідність державно-політичного процесу до критерію випередження потенційних загроз та потребує створення системи управління ризиками і змінами на основі контролю характеристик та особливостей фізичного середовища, його викликів тощо; розвитку інформаційно-аналітичної системи, здатної відстежувати зміни у фізичному середовищі, системи моніторингу за джерелами невизначеностей.

Список використаних джерел

1. Алаев Э. Б. Социально-экономическая география: понятийно терминолог. слов. М.: Мысль, 1983. 358 с.
2. Anderson J. Public policymaking. N.-Y.: Houghton Mifflin Company, 1997. 123 с.
3. Бородин Л. И. Синергетика в изучении неустойчивых историко-политических процессов: от "равновесия ужаса" к "ужасу неравновесия" // Крыніцазнаўства і спецыяльныя гістарычныя дысцыпліны: навук. зб. / рэдкал.: У. Н. Сідарцоў, С. М. Ходзін (адк. рэдактары) і ін. Мінск: БДУ, 2007. Вып. 3. С. 118–128.
4. Бджоли проти меду. В Іспанії протестували проти туризму. – URL: <https://www.unian.ua/world/2074339-bdjoli-proti-medu-v-ispaniji-protestuvali-proti-turizmu.html>. (Дата останнього звернення 10.09.2017).
5. Венгеров А. Синергетика и политика // Общественные науки и современность. 1993. № 4. С. 55–69.
6. Говлет М., Рамеш М. Дослідження державної політики: цикли та підсистема політики / пер. з англ. Олександра Рябова. Львів: Кальварія, 2004. 264 с.
7. Дегтярев А. А. Основы политической теории. М.: Высш. шк., 1998. 239 с.
8. Исаев Б. А. Введение в политическую теорию: учеб. пособие. СПб.: Питер, 2012. 432 с.
9. Купрій В., Тертичка В. Соціально-політичне середовище державної політики: конспект лекц. Київ, 2009. 43 с.
10. Тертичка В. Державна політика: аналіз та здійснення в Україні. Київ: Основи, 2002. С. 5.
11. Тридцять років Чорнобильської катастрофи: радіологічні та медичні наслідки: Нац. доп. України. Київ, 2016. 177 с.
12. Україна і політика протидії зміні клімату: економічний аспект: аналіт. доп. / за заг. ред. В. Р. Сіденка та О. О. Веклич. Київ: Заповіт, 2016. 208 с.

Надійшла до редколегії 02.10.2017 р.

УДК 351.851:005.332.3

ВИБІР УПРАВЛІНСЬКИХ РІШЕНЬ У ПРОЦЕСІ УПРОВАДЖЕННЯ ОСВІТНІХ ЗМІН

Семенець-Орлова І. А.,

*к.політ.н., докторант кафедри управління освітою,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Проаналізовано методологічні підходи до вивчення освітніх змін як об'єкта державного управління, розглянуто можливості вибору управлінських рішень у процесі упровадження освітніх змін. Відповідно до основних теорій освітніх змін окреслено можливості застосування їх у системі державного управління освітніми змінами. Дано оцінку впливу теорій освітніх змін на альтернативи прийняття управлінських рішень щодо упровадження нововведень в освіті.

Ключові слова: державне управління освітніми змінами, освітня зміна, вибір управлінських рішень, якісний аналіз освітніх змін, супротив освітнім змінам.

Semenets-Orlova I. A.,

PhD in Politics, Doctoral Student of Education Management Department, NAPA, Kyiv

CHOOSING THE MANAGEMENT SOLUTIONS FOR EDUCATIONAL CHANGES PROCESS

Methodological approaches to the study of educational changes as an object of management are analyzed. Possibilities of choosing management solutions in the process of introducing educational changes are rethought. In accordance with the basic theories of educational change, the possibilities of their application in the system of state management of educational changes are indicated.

Key words: state management of educational changes, educational change, choice of managerial decisions, qualitative analysis of educational changes, resistance to educational changes.

© Семенець-Орлова І. А., 2017

Школи схожі на археологічні пам'ятки.
Копання відкрис шар за шаром
скам'янілі шкільні реформи та старі програми.

Ф. Джонс

Широкомасштабні реформи державного сектора, зокрема й освіти, нині реалізуються в багатьох державах. В освіті основні цілі реформи зазвичай визначаються, виходячи з завдань підвищення ефективності, доречності, актуальності та оперативності діяльності освітніх інститутів відповідно до суспільного запиту, з орієнтацією на глобальні виклики. Уряди різних країн формують стратегії різної векторності для досягнення цих цілей, і в багатьох державах (Великобританія, США, Фінляндія) можна спостерігати уже здійснені програми з децентралізації управління школами та більшої інституційної автономії закладів освіти.

На думку вітчизняного вченого А. Прокопенка, з моменту свого утворення держава стає провідним суб'єктом освітньої політики [6]. З ним погоджується інший вітчизняний дослідник В. Луговий. Останній наголошує, що вплив держави на освітні процеси простежувався і постійно посилювався завжди. Це зумовлюється серйозним ускладненням життя суспільства й підвищенням унаслідок цього питомої ваги державної влади в механізмах суспільної регуляції. Адже саме держава в ході реалізації освітньої функції пов'язує між собою інтереси різних груп і спонукає їх до прояву активності з метою досягнення єдиних визначених цілей [3, с. 21].

Дослідник А. Прокопенко зазначає, що залежно від конкретних умов змінюються цілі та принципи здійснення державної освітньої політики, методи та засоби їхнього досягнення. Це слід ураховувати на сучасному етапі державотворення, визначаючи стратегічні пріоритети модернізації системи освіти відповідно до потреб інформаційного суспільства [6].

Американський дослідник Т. Тімар переконаний, що новою складовою права на освіту, зокрема на ланці середньої освіти, має стати компетентне вчителювання. У контексті цього в новий Закон України "Про освіту" закладено норму про підтримку вчителів-новаторів – через зовнішню сертифікацію і матеріальне заохочення за її проходження, цільову освітню субвенцію для підвищення кваліфікації (коли вчитель сам обиратиме місце її проходження). Така норма відповідає позиції зарубіжних вчених.

Метою дослідження є аналіз змісту управлінських рішень та ситуацій з вибору управлінських рішень у процесі упровадження освітніх змін.

Поняття управління освітніми змінами в розрізі мікрополітики змін можна розглядати з позиції концепції організаційного розвитку у таких вимірах:

1) вужчому (тут краще вживати поняття "зміни в освіті") – за випадку перетворень у конкретному закладі, установі освіти, що ініційовані виходячи зі стану його внутрішнього середовища як реакція на виклики зовнішнього довкілля. У даному випадку масштаб освітньої зміни обмежується контингентом закладу та його трудовим колективом. Це стосується ініціації та безпосереднього упровадження змін керівником, органами громадського самоврядування, іншими учасниками на рівні конкретних структурних одиниць вищу – кафедр, центрів, факультетів, інститутів. У зарубіжній літературі управління змінами на цій ланці найчастіше характеризується як "адміністрування" (education change administration). Але за винятком етапу розроблення стратегії розвитку конкретної інституційної одиниці, тобто

аналізу сукупності освітніх змін як системи, комплексного трактування змін як інструменту реалізації візії закладу. У такому разі правильнішим буде вживання терміна “управління освітніми змінами” (education change management). Мікрополітика освітніх змін визначається вмотивованістю активно та якісно упроваджувати зміни на рівні окремих учасників або їхніх груп;

2) ширшому – у разі упровадження запланованої скоординованої системи заходів як супроводу загальнодержавної стратегії чи на виконання оновленого нормативного забезпечення галузі для ефективної реалізації мети, визначеної на загальнодержавному рівні. Такий комплекс заходів формується, зважаючи в першу чергу на особливості внутрішнього середовища організації, але й виходячи з того, що заклад, установа освіти є складовою системи закладів такого ж порядку, та у відповідь на виконання пріоритетів загальносуспільного розвитку, розуміння викликів, що стоять перед цілою галуззю. Тоді концепт мікрополітики стосуватиметься діяльності/бездіяльності, поведінки, активностей усього колективу вишу (кількох споріднених вишів) у цілому разом з адміністрацією та органами громадського самоврядування, без поділу інституції на структурні компоненти.

У категоріях теорії організаційного розвитку, у межах якої сучасні вчені найчастіше аналізують процес перетворень [9], слабо вдається пояснити політику домовленостей та компромісів між органами влади, установами, відомствами, яких стосуватимуться зміни і які наразі не зацікавлені в них. Цей контекст, що стосується прогнозування, визначення пріоритетів і, на цій основі, – перспективного планування, можна визначити як сферу макрополітики освітніх змін.

У цій статті ми будемо виходити з розуміння, що управління освітніми змінами є лише частиною багатокomпонентного процесу розвитку освіти. Отже, у ході аналізу змісту законодавчих актів на предмет нормативного забезпечення управління освітніми змінами, що створює правові рамки для прийняття управлінських рішень, ми відштовхуватимемось від понять “розвиток” (як запрограмований суб’єктом ззовні процес нееволюційного характеру) та “модернізація” (як частковий оновлення) галузі освіти. Ми також вважаємо методологічно цінним оперувати класичним визначенням поняття “організація”, яке дав американський теоретик і практик Ч. Барнард у своїй праці “Функції керівника” (“The Functions of the Executive”, 1938 р.) [8]. Отже, за Ч. Барнардом, організація – це система здійснення скоординованих дій, метою яких є надання індивідам можливості досягнути таких результатів, яких би вони ніколи не досягнули поодиноці. Ч. Барнард поділяє організації на формальні (ті, що об’єднують зусилля кількох осіб і координують їхні дії для досягнення загальних цілей) та неформальні (ті, що становлять собою сукупність особистих контактів і взаємодій, а також асоційовані групи людей, що не мають загальної або свідомо скоординованої цілі) [8]. Звідси – “державна установа” (орган влади, що здійснює функції управління освітою) і сам освітній заклад є “організаціями”.

Організаційний розвиток є ціннісно орієнтованим процесом самооцінки і запланованих змін. Управління змінами – лише один з інструментів організаційного розвитку. Організаційний розвиток передбачає обов’язкові втручання агента змін (керівника, лідера) у трансформаційні процеси організації (на відміну від природнього процесу розвитку організації). Ці втручання мають бути чітко прив’язані до стратегічних цілей та операційних завдань і включають в себе методологію, підходи в рамках стратегічного

планування, організаційного дизайну, управління результатами діяльності (performance management).

У зарубіжній науці поширеними є методи моделювання, коли для кожного фактора впливу зовнішнього та внутрішнього організаційного оточення, що формують потребу упровадження перетворень, виокремлюється по одному управлінському рішенню. Ці рішення можуть перебувати в різних відносинах – дублювати одне одне чи суперечити одне одному. Тому наступним етапом у виборі управлінських рішень є зняття дублювання рішень, виокремлення тих управлінських рішень, що залежать одне від одного, аналіз форм їхньої залежності. Суперечливі управлінські рішення потребують супроводу такими рішеннями, щоб певним чином знімати суперечності. На думку теоретика В. Халіна, також важливо виокремити управлінські рішення, які залишились незалежними [7, с. 188]. За такого підходу побудова погодженого кінцевого управлінського рішення, що враховує одночасність впливу на освіту всіх досліджуваних факторів і великого багатоманіття можливих наслідків цього впливу, є дуже громіздкою. Тобто для побудови погодженого кінцевого управлінського рішення потрібно передивитися всі управлінські рішення, отримані у процесі аналізу окремого впливу на освіту кожного з досліджуваних факторів. Для спрощення цього управлінські рішення, що стосуються впливу на систему різних факторів можна розділити на блоки рішень, що мають загальне цільове призначення. Таким чином, ті рішення, що в кожній групі дублюватимуть одне одного, можна буде легко скоротити. Також за такого підходу в одну і ту ж групу потрапляють залежні одне від одного та суперечливі рішення. Рішення в кожній цільовій групі необхідно погодити. Тоді, виходячи з розуміння, що є рішення, які створюють передумови для інших рішень, потрібно впорядкувати всі управлінські рішення всіх цільових груп. При цьому слід враховувати послідовність їхньої реалізації та їхні взаємозв'язки з управлінськими рішеннями, що не входять до цієї цільової групи.

Процес прийняття рішення в організації складається з кількох стадій:

- 1) визнання необхідності рішення, сприйняття та визнання проблеми, інтерпретація і формулювання проблеми, визначення критеріїв успішного рішення;
- 2) розроблення рішення, альтернатив, оцінювання альтернатив, вибір альтернатив;
- 3) організація виконання рішення, аналіз і контроль виконання рішення, зворотний зв'язок і коригування.

У контексті аналізу публічної політики теорія рішень – це форма аналізу, що використовується в тих ситуаціях, де має місце послідовність рішень. Цю теорію призначено для виходу на оптимальну політику за допомогою раціонального аналізу кожної фази чи “етапу” процесу прийняття рішень. Як методика, вона особливо вигідна для прийняття рішень відносно низки пов'язаних між собою рішень. Наприклад, у бізнесі вона широко застосовувалася для планування виробництва, обслуговування обладнання, розроблення процесів і управління ними.

У теорії рішень застосовується декілька методів. До них належать:

- 1) аналіз цілей та засобів;
- 2) суб'єктивна ймовірність;
- 3) алгоритми;
- 4) аналіз Байєса;
- 5) матриця рішень;
- 6) дерево рішень [5].

Цей підхід включає в себе й інші методи – лінійне програмування, моделювання та імітування. Однак В. Парсонс у своїй книзі “Аналіз публічної політики” зосереджується на двох основних підходах: матриці та дереві [5, с. 354].

У найпростішій формі аналіз рішень набуває форми таблиці рішень, варіантів і наслідків. Для аналізу з одним рішенням застосовується матриця результатів для розгляду варіантів, з якими стикаються виробники рішень. Використання матриці чи “таблиці результатів” – найзагальніший спосіб оцінювання варіантів за їхніми наслідками (аналіз вигід і витрат) (табл. 1).

Таблиця 1

Матриця результатів

Політика	Наслідок	Наслідок	Наслідок	Наслідок
Варіант А	01	02	03	04
Варіант Б	01	02	03	04
Варіант С	01	02	03	04

Зарубіжні теоретики М. Ханнон та Дж. Фрімен відповідно до механізму структурної зміни організації виокремлюють теорії структурних змін, що можуть слугувати основою для обмірковування багатьох варіантів управлінських рішень (табл. 2).

Таблиця 2

Теорії структурних змін (за класифікацією М. Ханнона і Дж. Фрімена)
(на основі [10])

Назва теорії/ представники	Визначення управління змінами	Особливості у використанні в системі державної служби	Особливості в системі державного управління освітніми змінами
Селективні теорії організаційної екології (Дж. Бріттен)	Зміни в організації зумовлені адаптацією до змін у зовнішньому довкіллі в рамках відбору соціокультурних зразків поведінки організацій	Зовнішнє довкілля змінюється радикально. Управління змінами зводиться до раціонально спроектованої діяльності суб'єктів зі слабким урахуванням інтересів суб'єктів громадянського суспільства. Теорія мало враховує внутрішні чинники розвитку самої організації (органу державної влади)	Якісні освітні зміни можливі за умови радикальних (та якісних) змін у зовнішньому довкіллі. Але такі можуть бути вигідними лише обмеженій групі установ-лідерів, які виявляються більш пристосованими до динаміки довкілля. Зазвичай упровадження змін видається можливим лише для групи організацій, що знаходяться в більш динамічних умовах. Процес реформування системи освіти не може відбуватися лише за рахунок посилення динаміки зовнішнього середовища (наприклад, переведення всієї освіти у ринкові відносини) [1]. Системі освіти потрібні горизонтальні механізми перенесення й засвоєння нового репертуару

<p>Балансові теорії: теорії стратегічного розвитку організації (І. Ансофф), теорія ресурсної залежності (Дж. Саланчик), нова інституційна теорія (Дж. Мейер)</p>	<p>Забезпечення рівноваги організації із зовнішнім середовищем (приспособлення до правових, моральних, культурних норм довкілля)</p>	<p>Система державної служби характеризується недостатньою гнучкістю й адаптивністю до змін в навколоорганізаційному довкіллі. Процес розроблення стратегії реформування державної служби ускладнюється плинністю кадрів в середовищі управлінців, які відповідають за цей процес, їхнім повільним навчанням. Теорії ресурсної залежності наголошують на організаційній властивості змінювати власне оточення. Система державної служби України і наразі зберігає ознаки певної консервативності та закритості. З точки зору теорії ресурсної залежності, управлінець, який здатний усвідомити розподіл невизначеності і встановити контроль над нею, також є ресурсом для зменшення невизначеності (це аспект професіоналізму державної служби)</p>	<p>Баланс організації з зовнішнім середовищем передбачає забезпечення відповідності стану внутрішнього середовища організації (структура, розмір, персонал, процедури управління) вимогам її динамічного зовнішнього оточення. У теорії ресурсної залежності організація залежна від постачальників і споживачів. Тому, впливаючи на оточення (забезпечуючи якість освіти) заклади намагаються інтегруватися зі своїми партнерами та споживачами, використовуючи інтеграцію як спосіб “віддалити невизначеність від компанії”. Неоінституціональна теорія виходить із розуміння, що організація адаптується до свого культурного оточення (мікрополітика). Соціальні інститути розглядаються як “первинна сила”, що сприяє створенню організації та задає логіку її розвитку [4]. Це означає, що організація прагне не так до економічної стабільності, як до легітимності своєї діяльності. Таким чином, організація прагне відповідати своєму соціальному оточенню. Процес пристосування організації та її частин до свого інституціонального оточення, розроблення адекватних форм взаємодії з інститутами отримав назву інституціонального ізоморфізму. Останній у рамках даної теорії розглядається або як єдиний, або як переважний фактор розвитку організації, що пояснює поведінку досвідчених організацій, у яких наростає закритість від впливу зовнішнього середовища. З точки зору балансових раціональних теорій високу консервативність системи освіти в органах управління і в частині установ може бути пояснено двома причинами – високою незалежністю системи освіти від зовнішнього середовища і недостатньою активністю менеджерів освіти. Частково це відповідає дійсності. Але незалежність системи освіти від зовнішнього середовища поступово знижується. Спротив змінам є природною реакцією соціальної системи, що існує в силовому полі, сила спротиву залежить від здатності управлінців виявляти і вибірково усувати сили спротиву. Можливість раціонального планового підходу до реформування системи освіти можна перевірити лише при реалізації умови зниження незалежності системи освіти перед запитом соціуму</p>
--	--	---	---

<p>Теорії життєвих циклів (А. Грейнера, І. Адізеса)</p>	<p>Зміни в організації є внутрішньо запрограмованим процесом, пов'язаним із необхідністю задовольнити різні потреби організації</p>	<p>Процес формування новацій детермінується циклом розвитку організації</p>	<p>Успішність упровадження змін є результатом цілеспрямованої діяльності менеджерів організації. Система освіти – досить зріла консервативна організація. Відповідно до теорії природного розвитку можна передбачити, що нові освітні установи наділено великою адаптаційною здатністю порівняно зі зрілими установами. Висока консервативність у цьому випадку пояснюється старістю значної частини освітніх закладів (у термінах теорії життєвого циклу – пізньою бюрократичністю, що закінчується смертю організації. Однак є непоодинокі зрілі організації, що демонструють високі показники інноваційності. Процес реформування можна інтенсифікувати, збільшуючи динаміку навколо системи освіти. Проте є вірогідність, що процеси змін підуть дуже нерівномірно, частина системи (причому менша) почне активно генерувати інновації і експериментувати, а інша частина системи – нарощувати конфліктність і саморуїнування</p>
---	---	---	---

Щоб стати постмодерними інститутами, масові школи мають трансформуватися в “рухомі мозаїки” малих і часто незалежних інститутів, що засновані на простих правилах взаємодії. Відсутність метанаративів, акцент на різниці та індивідуальності, культ безпосередності, органічна гнучкість, орієнтовний і тимчасовий характер знань детермінуватимуть “правила” вбудованих у суспільство змін. Якщо за Ньютонівськими (детерміністськими) теоріями пояснення природних процесів звучали “мінімальні початкові умови завжди виробляли малі і передбачувані ефекти, множинні початкові умови – великі ефекти”, то індетермінізм (сучасні теорії хаосу) доводять – невеликі зміни в початкових умовах можуть призвести до масових та непередбачуваних наслідків, дуже схожі початкові умови можуть дати дуже відмінні результати, прості моделі – недієві, якщо щось працює один раз, немає гарантії, що воно працюватиме і другий. Ці висновки важливі для процесів вибору управлінських рішень у процесі упровадження освітніх змін.

Основна помилка багатьох сучасних (широкомасштабних) пояснень світу – неналежне врахування специфіки локалізованих явищ, які в результаті і визначають майбутнє великої системи. Децентралізація системи управління освітою, створення опорних шкіл, відродження ідеї освітніх округів, активна участь громадськості в оновленні нормативно-правового забезпечення процесів реформування освіти в сучасній Україні є повністю відповідними вимогам часу та створюють передумови для розвитку ініціатив сталих освітніх змін на місцях.

У процесі упровадження системної освітньої реформи в Україні серед можливих недоопрацювань може бути неналежне врахування специфіки локалізованих явищ, які в результаті і визначають майбутнє великої системи. Наразі, поряд із масштабним реформуванням освітньої системи, потрібно паралельно створювати умови для розвитку альтернативних освітніх проектів. Такі можливості вже задекларовано в новому Законі України “Про освіту”, прийнятому Верховною Радою України 5 вересня 2017 р.

Список використаних джерел

1. Валитова Л., Тамбовцев В. Организационная экология: взгляд экономиста // Российский журнал менеджмента. 2005. Т. 3, № 2. С. 109–118.
2. Зиньковский К. Модель управления изменениями сложных организаций социальной сферы: на примере системы общего образования: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством. М., 2008. 174 с.
3. Луговой В. Управління освітою: навч. посіб. Київ: Вид-во УАДУ, 1997. 302 с.
4. Мильнер Б. Теория организации. М.: ИНФРА-М, 2004. 319 с.
5. Парсонс В. Публічна політика: вступ до теорії й практики аналізу політики. Київ: ВД “Києво-Могилянська академія”, 2006. 549 с.
6. Прокопенко Л. Процеси державотворення і освіта // Державне будівництво. 2007. № 1. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeVu_2007_1%281%29_8.
7. Халин В. Модернизация национальной системы высшего образования в контексте выбора управленческих решений. СПб.: Изд-во С.-Петербург. ун-та, 2008. 264 с.
8. Barnard C. The Functions of the Executive. 30th Anniversary Edition Harvard, Harvard University Press, 1971. 348 pgs.
9. Cummings T., Worley C. Organization development and change. Mason: Cengage Learning, 2009. 792 pgs.
10. Hannan M., Freeman J. Organizational Ecology. Cambridge (Mass.), 1989.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351.77:614.4

ЗДОРОВ'Я НАСЕЛЕННЯ ЯК АСПЕКТ БЛАГОПОЛУЧЧЯ УКРАЇНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА

Фірсова О. Д.,

*к. держ. упр., доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Національна академія державного управління при Президентіві України,
м. Київ*

Розкрито сутність взаємозв'язків здоров'я і благополуччя населення, розглянуто індикатори оцінювання благополуччя, проаналізовано стан здоров'я населення й окремі показники індексу людського розвитку в Україні.

Ключові слова: здоров'я, благополуччя, стан здоров'я населення України, політика в охороні здоров'я, показники індексу людського розвитку.

Firsova O. D.,

*PhD in Public Administration,
Associate Professor of Social and Humanitarian Policy Department, NAPA, Kyiv*

POPULATION HEALTH AS AN ASPECT OF THE WELL-BEING OF UKRAINIAN SOCIETY

In the article the relationship of population health and well-being are disclosed, measuring well-being are considered, the health status of the population and the human development index in Ukraine have been analyzed.

Key words: health, well-being, measuring well-being, health status of the Ukraine' population, health policy, indicators of human development.

Поняття благополуччя є центральним у визначенні здоров'я, наведеному в Статуті Всесвітньої організації здоров'я (ВООЗ): “Здоров'я є станом повного фізичного, душевного і соціального благополуччя, а не тільки відсутністю хвороб і фізичних дефектів” [10]. Незважаючи на те, що це визначення залишається незмінним з 1948 р., його реальне втілення в життя зіткнулося

© Фірсова О. Д., 2017

зі значними труднощами. Протягом десятиліть ВООЗ робила активні спроби, спрямовані на зміцнення здоров'я цілісним чином. Найбільш помітні кроки в цьому напрямі – Алма-Атинська декларація (1978), розвиток політики “Здоров'я для всіх до 2000 року” (1981), Оттавська хартія сприяння здоров'ю (1986), стратегія “Здоров'я-21” (1999), Таллінська хартія (2008), а також європейська політика охорони здоров'я “Здоров'я-2020” (2013), що має на меті “поліпшення здоров'я та підвищення рівня благополуччя населення” [5]. Прийнятий у політиці “Здоров'я-2020” підхід до здоров'я, де основну увагу звертається на потреби здорових людей і пропонуються шляхи моніторингу цільових показників здоров'я, робить дослідження питання “визначення й оцінювання благополуччя в контексті здоров'я” суттєвим викликом [5].

Аналіз публікацій за проблематикою свідчить, що стратегії забезпечення благополуччя населення розглядаються як один із напрямів для переорієнтації цілей державної політики в XXI ст., що зумовлює науковий інтерес до питань благополуччя населення [3; 4; 11]. Окремі аспекти благополуччя висвітлено у працях Е. Лібанової та О. Гладуна [1; 6], Є. Головахи, Diener, J. Figueras і М. McKee [8], М. Suhrcke [14].

Мета статті – розкрити аспекти благополуччя українського суспільства крізь призму стану здоров'я населення.

Благополуччя є поняттям багатограним і складним для вираження, яким оперують багато дисциплін (філософія, психологія, соціальна медицина, епідеміологія, соціологія, економіка, політологія), вкладаючи в цей термін різні смисли. Під соціальним благополуччям розуміємо повне благополуччя всього суспільства, що зачіпає поняття щастя і якості життя [11, с. 8]. Соціальне благополуччя – це найвища соціальна цінність, з якою пов'язано життєво важливі інтереси людства. Водночас здоров'я як невід'ємна складова благополуччя, незважаючи на його важливість для суспільства, не розглядається як остаточна мета організованих спільнот [11].

Благополуччя існує в двох вимірах – суб'єктивному й об'єктивному. Це поняття включає життєвий досвід індивідуума і порівняння пережитих життєвих обставин з соціальними нормами і цінностями, що існують [3, с. 66]. До елементів об'єктивного благополуччя належать умови життя людей і їхні можливості для реалізації власного потенціалу: можливості, які у принципі повинні бути в справедливий спосіб розподілені серед всіх людей без будь-якої дискримінації. Одним із компонентів об'єктивного благополуччя людини є наявність у неї справедливих шансів на підтримку здоров'я. Нерівність щодо здоров'я підриває економічну діяльність, підвищує суспільні витрати і зменшує, як наслідок, соціальне благополуччя суспільства загалом. Дії, застосовувані з метою зменшення нерівності в царині здоров'я людей, можна згрупувати за трьома категорії: вплив на діяльність власне системи охорони здоров'я; “нисхідні” стратегії, спрямовані на ставлення до здоров'я і способу життя; “висхідні” стратегії, спрямовані на зниження різниці в доході та добробуті [4]. Система охорони здоров'я має вирішальне значення в усіх цих напрямках.

Нагомість елементи суб'єктивного благополуччя визначаються тим, як людина сприймає власне життя (самосприйняття автономії, компетентності, сенсу життя; рефлексивне оцінювання) [Там само, с. 108]. Показники суб'єктивного благополуччя, особливо параметри задоволеності життям, можуть містити достовірну й важливу інформацію, яку неможливо отримати шляхом використання лише об'єктивних індикаторів [3, с. 70]. Вагомий внесок у формування благополуччя роблять такі фактори соціальної згуртованості, як довіра, толерантність і солідарність [Там само, с. 74].

Здоров'я (його рівень і справедливий розподіл) безпосередньо є основним вкладником у формування соціального благополуччя. Кількісне визначення внеску здоров'я в соціальне благополуччя або порівняння його з іншими компонентами цього збірного поняття є складним завданням. Здоров'я, наприклад, не має ринкової вартості, як мають її багато інших товарів і послуг. Однак приблизно 50 % збільшення тривалості життя протягом останніх десятиріч зумовлені поліпшенням охорони здоров'я [11]. Suhrcke зі співавторами [14] оцінили подовження тривалості життя в низці країн Західної Європи і встановили, що від 29 до 38 % збільшення ВВП з 1970 по 2003 рр. можна приписати до прибутку, пов'язаного з поліпшенням здоров'я. Таку ж методику оцінювання застосовано до країн Центральної та Східної Європи (ЦСЄ) та СНД, і продемонстровано зв'язок між зменшенням тривалості життя і втратою соціального благополуччя, наприклад в Україні з 1990 по 2003 рр. – 26 % ВВП на душу населення [11, с. 66]. Таким чином, вплив поганого здоров'я виходить далеко за межі системи охорони здоров'я.

Основні індикатори, відібрані для вимірювання об'єктивного благополуччя, охоплюють чотири сфери: соціальні зв'язки; економічна безпека і дохід; природне та антропогенне середовище; освіта. Індикатори, безпосередньо пов'язано з цільовим орієнтиром політики “Здоров'я-2020” стосовно благополуччя: можливість отримання соціальної підтримки (сфера соціальних зв'язків); відсоток населення, яке проживає в умовах поліпшених санітарних вигід (сфера природного та антропогенного середовища); коефіцієнт Джині (сфера економічної безпеки і доходу); рівень безробіття, з розподілом за віком і статтю (сфера економічної безпеки і доходу); частка дітей, які досягли віку, встановленого для початку шкільного навчання, але не відвідують школу (сфера освіти) [3, с. 67]. Додаткові індикатори для оцінювання об'єктивного благополуччя: відсоток осіб у віці вище 65 років, які проживають самотньо (сфера соціальних зв'язків); загальний обсяг сімейного споживання (сфера економічної безпеки і доходу); відсоток населення з освітою не нижче середньої (сфера освіти) [3].

Здоров'я “робить внесок” в економіку (як на індивідуальному рівні, так і на рівні всієї країни, особливо в країнах з високими доходами) через збільшення продуктивності праці, забезпеченість робочою силою, через навички і заощадження, які стають доступними для інвестицій у фізичний та інтелектуальний капітал [14]. Якщо прибуток, що зумовлений збільшенням тривалості життя, пов'язують зі змінами в охороні здоров'я, то значущість таких дій величезна. Наприклад, за розрахунками, близько 50 % економічного зростання Великобританії з 1780 по 1980 рр. є результатом поліпшення здоров'я й харчування населення [Там само, с. 62]. Дослідження в країнах ЦСЄ і СНД показали, що навіть невелике поліпшення охорони здоров'я призводить до істотного зростання ВВП: порівнюючи з вихідним сценарієм без будь-яких змін, у разі щорічного зниження смертності лише на 2 % протягом 25 років відбудеться збільшення ВВП на 26 % у Казахстані та Російській Федерації і на 40 % – у Грузії та Румунії [14]. У США економічне значення збільшення тривалості життя в минулому столітті приблизно дорівнювало зростанню виробництва немедичних товарів і послуг [Там само]. Хоча ці оцінки поліпшення благополуччя в результаті збільшення тривалості життя є значно спрощеними, вони показові стосовно впливу здоров'я на добробут за визнання важливості негрошових елементів.

Європейське регіональне бюро ВООЗ напрацювало низку рекомендацій з оцінювання здоров'я в контексті благополуччя [4]. Вибір сфер для оцінювання

благополуччя повинно бути спрямовано на забезпечення максимальної узгодженості з іншими міжнародними підходами, такими як визначення індексу кращого життя ОЕСР. Перелік індикаторів благополуччя має бути пов'язано з Міжнародною класифікацією функціонування, обмеження життєдіяльності та здоров'я (МКФ), прийнятою ВООЗ системою оцінювання здоров'я й обмежень життєдіяльності як на індивідуальному, так і на популяційному рівні.

Труднощі у вимірюванні параметрів благополуччя зумовлені тим, що не існує єдиного визначення благополуччя, і хоча розроблено численні підходи до вимірювання благополуччя, однак відсутні чіткі критерії для правильного вибору того чи іншого інструмента; подання даних не завжди має транспарентний характер; обмеженими є можливості для інтерпретації даних через комбінування даних за різними шкалами [Там само, с. 131].

На основі десятирічного досвіду наукових досліджень із проблем благополуччя зростає доказова база про таке: рівень благополуччя можна достовірно вимірювати на місцевому та національному рівнях; вимірювані показники демонструють певні аспекти, що не охоплюються іншими методами оцінювання; розроблення стратегій з урахуванням питань благополуччя може сприяти ефективній реалізації програм як в охороні здоров'я, так в інших сферах [3]. Благополуччя має прогностичну цінність. Більш високі рівні добробуту корелюють зі зниженими ризиками хвороб і травм, прискореним одужанням і довголіттям. Наприклад, за рівнями задоволеності життям можна передбачати певні поведінкові прояви, такі як суїцид [Там само, с. 64]. Показники доходу є недостатнім непрямим індикатором прогресу суспільства, показники захворюваності та смертності не дозволяють отримати цілісну картину здоров'я населення. Фактичні дані чітко показують, що люди можуть жити щасливо, незважаючи на психічне захворювання, і навпаки, якість їхнього життя може бути низькою, незважаючи на добре психічне здоров'я [3].

ВООЗ визначає соціальні детермінанти здоров'я як "умови, у яких люди народжуються, зростають, живуть, працюють і старіють, включаючи системи охорони здоров'я. Ці умови (обставини) формуються під впливом розподілу грошей, влади і ресурсів на глобальному, національному та місцевому рівні, на які, зі свого боку, впливає проведена політика" [8]. Це визначення фокусує нашу увагу в першу чергу на макросоціальних детермінантах здоров'я, тобто деяких об'єктивних соціальних умовах життєдіяльності групи або суспільства, які опосередковано впливають на стан здоров'я. Однак варто зауважити, що соціальні детермінанти здоров'я можуть проявлятися і на мікрорівні у вигляді соціально-психологічного клімату в сім'ї, індивідуальної поведінки (що або уберігає людину, або є саморуйнівною).

Забезпечення благополучного життя не є виключно завданням якогонебудь одного сектора або служби – це багатовимірна концепція, пов'язана з низькою детермінант. Деякі з детермінант благополуччя одночасно є детермінантами здоров'я, насамперед система охорони здоров'я і соціальний захист. Рівень доходу, отриманої освіти і статус зайнятості – найбільш важливі соціальні детермінанти здоров'я, які так само впливають на низку інших проміжних детермінант. Гендерні аспекти, професія, етнічна приналежність і місце проживання – усе це пов'язано з доступом людей до медичної допомоги, реальним досвідом її отримання й набутими в результаті перевагами. Такі фактори, як соціально-економічний статус і соціальна підтримка, уособлюють доступ до ресурсів, влади, коштів, необхідних для лікування і зміцнення здоров'я.

Система охорони здоров'я безпосередньо впливає на національну економіку, оскільки охорона здоров'я зазвичай є однією з найбільших сфер надання послуг. Оцінки її продуктивності варіативні, проте вона становить близько 7 % від ВВП в країнах ЄС-15, що більше за сферу фінансових послуг або сферу роздрібної торгівлі (5 % кожна) [14, с. 13]. Економічна значущість охорони здоров'я зумовлена безпосереднім впливом на ринок праці. Ця сфера є більш працемісткою, ніж виробництво або інформаційні послуги. Наприклад, 9,3 % всього населення (у віці 15–64 років) працюють у сфері охорони здоров'я і соціальної сфері в країнах ЄС-27 [14, с. 68]. В Україні за видами економічної діяльності “охорона здоров'я та надання соціальної допомоги” працювало 6,3 % усього зайнятого населення в 2016 р.

Здоров'я підвищує економічну продуктивність і національний дохід, який може сприяти зростанню соціального благополуччя (більш здорові люди мають вищу продуктивність праці). Здоров'я може робити внесок у бюджетне зростання завдяки економії витрат на охорону здоров'я (добре здоров'я скорочує попит на медичне обслуговування, як поточне, так і в перспективі). Отже, здоров'я відіграє центральну роль у зростанні матеріального добробуту і соціального благополуччя (система охорони здоров'я є каталізатором процесу).

Оскільки здоров'я відбиває суспільний прогрес, то параметри оцінювання соціального розвитку повинні включати цей компонент. Організація Об'єднаних Націй (ООН) обрала здоров'я і свободу громадян порівняльними показниками рівня соціального прогресу країн із різним типом культури і суспільства. Починаючи з 1990 р. ООН регулярно оцінює благополуччя країн за допомогою індексу розвитку людського потенціалу (з 2013 р. – індекс людського розвитку, ІЛР), щоб “[змістити] акцент економіки розвитку з обліку національного доходу на стратегії, орієнтовані на людей” [5]. ІЛР призначений стати показником того, як держава використовує свої матеріальні блага на користь населення, тобто на соціальний розвиток країни.

У цьогорічному звіті Програми розвитку ООН (ПРООН) “Людський розвиток для всіх і кожного” Україна посідає 84-те місце за ІЛР [12]. У зведеній таблиці наведено окремі показники України за даними звітів ПРООН щодо людського розвитку за останні 25 років.

З прискореним старінням населення найбільшою мірою пов'язуються сучасні демографічні виклики людського розвитку України: у 2016 р. частка осіб віком понад 65 років становила майже 16 %, і населення оцінюється як дуже старе (за шкалою ООН старим населенням вважається тоді, коли частка населення країни у зазначеному віці складає більше 7 %) [9, с. 17]. Очікується, що в найближчі десятиліття цей процес буде прогресувати, і до 2050 р. частка осіб віком понад 65 років перевищить 24 % [6, с. 53].

Та якщо в країнах Європи старіння населення відбувається здебільшого завдяки збільшенню середньої тривалості життя, то в Україні динаміка даного показника є не такою сприятливою. Гендерний розрив в очікуваній при народженні тривалості життя становить 10 років (76,25 років для жінок і 66,37 років для чоловіків у 2015 р.) [7, с. 51]. Незважаючи на позитивну динаміку тривалості життя в літньому віці, що спостерігалась з 2010 р., досягнення України в забезпеченні довголіття населення не виглядають значними на тлі інших європейських країн. Катастрофічним є падіння тривалості життя чоловіків унаслідок надмірної смертності у працездатному віці – саме в цій віковій групі необхідно шукати резерви скорочення передчасної смертності та підвищення тривалості життя населення [Там само, с. 53].

Показники України на період 1990–2015 рр.*

Показник	1990	1995	2000	2005	2010	2011	2012	2013	2014	2015
IAP	0,706	0,664	0,673	0,716	0,734	0,739	0,744	0,746	0,748	0,43
Очікувана тривалість життя при народженні (роки)	69,8	67,9	67,3	67,5	69,3	69,8	70,3	70,7	71,0	71,1
Рівень смертності жінок (на 1 000 осіб)	111	148	135	150	118	112	112	111	111*	111**
Рівень смертності чоловіків (на 1000 осіб)	286	395	378	404	309	296	296	292	292	294**
Рівень смертності дітей до 1 року (на 1 000 народжених живими)	16,7	17,5	15,8	12,5	10,1	9,6	9,1	8,6	8,1	7,7
Рівень смертності дітей віком до 5 років (на 1000 народжених живими)	19,5	20,5	18,5	14,5	11,8	11,2	10,6	10,0	9,5	9,0
Частка дітей у віці до 1 року, хто не отримав першу дозу АКДС (% дітей до 1 року)	21***	2	1	2	48	50	24	10	10	
Витрати на ОЗ (% ВВП)		5,1	2,9	3,8	4,4	3,7	4,1	4,2	3,6	
Валовий національний дохід (ВНД) на душу населення (міжнародні долари)	10815	4999	4664	7197	7738	8089	8181	8199	8151	7361

* Джерело: <http://hdr.undp.org>.

** Джерело: Відділ народонаселення ООН.

*** Джерело: Європейська база даних "Здоров'я для всіх".

Основним фактором змін у віковій структурі населення України, що призводить до прогресивного старіння, є низький рівень народжуваності. Незважаючи на деяке зростання сумарного коефіцієнта народжуваності в період 2002–2012 рр., його значення залишається низьким і не забезпечує навіть рівня простого відтворення населення (сумарний коефіцієнт народжуваності в Україні у 2015 р. становив 1,5 дитини на одну жінку дітородного віку, тоді як для забезпечення простого відтворення необхідно відповідно 2,1 дитини) [7, с. 49].

Тренд смертності населення України за роки незалежності залишається вкрай неблагополучним. Зростання кількості померлих і загального коефіцієнта смертності переважає в Україні в останні півстоліття, що зумовлюється як старінням населення, так і підвищенням інтенсивності смертності. В ієрархії причин смерті населення нашої країни в 2016 р., як і в

попередні роки, перші п'ять місць стало посідають такі класи: хвороби системи кровообігу (67,29 %), новоутворення (13,52), зовнішні причини смерті (5,33), хвороби органів травлення (3,79 %) та хвороби органів дихання [9, с. 27]. У формуванні рівня смертності беруть участь усі вікові групи, у т. ч. й дітей віком до одного року. Хоча в Україні вдалося досягнути певних успіхів щодо збереження життя новонароджених, однак у структурі смертності немовлят провідні позиції займають зовнішні причини, тобто ті причини, яким можна запобігти [Там само, с. 26]. Слід зазначити, що показники смертності дітей є загально визначним індикатором здоров'я нації, віддзеркалюючи якість життя населення, ефективність профілактики, рівень доступності та якості медичної допомоги, рівень добробуту й розподіл соціальних і матеріальних благ у суспільстві, стан довкілля, рівень освіти і культури.

Дослідження змін структури причин смертей в останні два десятиріччя показує, що в різні періоди одні й ті самі причини робили неоднаковий внесок у зміну тривалості життя населення України. Найбільш вагомий внесок у формування відмінностей очікуваної тривалості життя чоловіків у міських поселеннях та сільській місцевості робить смертність у молодому працездатному віці, а жінок – смертність серед дітей та молоді [9, с. 30].

Несприятлива ситуація щодо смертності населення нашої країни зумовлена низкою тривалих причин: низьким рівнем життя переважної більшості населення, кризовим станом державної системи охорони здоров'я, спричиненим соціально-економічними трансформаціями в державі, знеціненням здоров'я як від держави, так і з боку самих громадян. Криза у життєзбереженні населення України істотно посилилася в останні три роки, від початку відкритої агресії Росії по відношенню до нашої держави. У щорічній доповіді МОЗ про стан здоров'я населення (2017) зроблено застереження, що “за нинішніх кризових умов життєдіяльності Української держави в найближчій перспективі розраховувати на позитивну динаміку тривалості життя не можна” [Там само, с. 30].

Таким чином, стан здоров'я населення України характеризується збереженням низького рівня народжуваності, високими показниками загальної смертності й негативним приростом населення. Проблема охорони і зміцнення здоров'я населення стає найважливішим завданням забезпечення соціально-економічного благополуччя країни. Стан здоров'я населення не можна розглядати як результат діяльності лише однієї галузі, адже стійке поліпшення здоров'я та підвищення рівня благополуччя людей за дотримання принципу соціальної справедливості – це підсумок реалізації ефективної політики, що охоплює всі компоненти публічного управління, а також зусилля всього суспільства.

Список використаних джерел

1. Вимірювання якості життя в Україні: аналіт. доп. / Лібанова Е. М., Гладун О. М., Лісогор Л. С. та ін. Київ, 2013. 50 с.
2. Державна служба статистики України. – URL: <http://www.ukrstat.gov.ua/>.
3. Доклад о состоянии здравоохранения в Европе 2015. Копенгаген: ЕРБ ВОЗ, 2015. 157 с. URL: <http://www.who.int>.
4. Доклад о состоянии здравоохранения в Европе 2012. Курс на благополучие. Копенгаген: ЕРБ ВОЗ, 2013. URL: <http://www.who.int>.
5. Здоровье-2020: основы европейской политики и стратегия для XXI века. Копенгаген: ЕРБ ВОЗ, 2013. 224 с.
6. Людський розвиток в Україні. Модернізація соціальної політики: регіональний аспект: кол. моногр. / за ред. Е. М. Лібанової; Ін-т демографії та соц. досліджень ім. М.В. Птухи НАН України. Київ, 2015. 356 с.
7. Населення України за 2015 рік: демограф. щоріч. / Держстат України. Київ, 2016. 119 с.

8. Соціальні детермінанти здоров'я. URL: http://www.who.int/social_determinants/en/.
9. Щорічна доповідь про стан здоров'я населення, санітарно-епідемічну ситуацію та результати діяльності системи охорони здоров'я України. 2016 рік / МОЗ, ДУ УІСД МОЗ України. Київ, 2017. 516 с.
10. Constitution of the World Health Organization. URL: http://www.who.int/governance/eb/who_constitution_en.pdf.
11. Health Systems, Health, Wealth and Societal Well-being. Assessing the case for investing in health systems / Edited by J.Figuera and M.McKee. WHO on behalf of the European Observatory on Health Systems and Policies, 2012. 302 с.
12. Human Development Report 2016. Human Development for Everyone [Електронний ресурс]. UNDP, 2016. 272 с. URL: <http://report.hdr.undp.org/>
13. OECD Better Life Initiative. URL: <http://www.oecdbetterlifeindex.org/>
14. The contribution of health to the economy in the European Union / Marc Suhrcke, Martin McKee, Regina Sauto Arce, Svetla Tsoлова, Jørgen Mortensen. European Commission, 2005. 134 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351.71

МЕТОДОЛОГІЧНИЙ ПІДХІД У ДОСЛІДЖЕННІ ОРГАНІЗАЦІЇ ВИБОРЧОЇ КАМПАНІЇ

Камуз А. О.,

*аспірант кафедри парламентаризму і політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Проаналізовано особливості використання політичного менеджменту під час підготовки та проведення виборчої кампанії. Визначено поняття політичного менеджменту як наукової категорії. Встановлено, що менеджмент виборчої кампанії відтворює універсальну структуру політичних управлінських технологій. Розглянуто основні етапи виборчої кампанії, особливості використання технологій політичного менеджменту під час кожного з них.

Ключові слова: виборча кампанія, політичний менеджмент, електоральний менеджмент, вибори, виборчі технології, політичний процес.

Камуз А. О.,

Postgraduate Student of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv

METHODOLOGICAL APPROACH TO THE RESEARCH OF ORGANIZATION OF THE ELECTION CAMPAIGN

This article analyzes the special features of using the political management during the preparation and conducting of an election campaign. The notion of political management as a scientific category is defined. It is stated that management of election campaign reflect a comprehensive and universal framework of political management technologies. And the main stages of the campaign are identified and analyzed as well as special features of using political management technologies at every of this stage.

Key words: campaign, political management, electoral management, elections, electoral technology, political process.

Необхідність дослідження організаційних умов виборчої кампанії визначається потребами в теоретико-методологічному уточненні таких категорій як “суб’єкт” і “об’єкт” організаційної діяльності. У сучасній літературі, присвяченій виборчому процесу, ці поняття або не використовуються взагалі, або автори не приділяють належної уваги їхній специфіці.

© Камуз А. О., 2017

Щобільше, філософський аспект дослідження цієї проблеми у вітчизняній і зарубіжній літературі практично відсутній, хоча сьогодні виникла необхідність аналізу цього питання.

Вивчення ролі організаційної діяльності виборчої кампанії важливе для визначення способів взаємодії між суб'єктами й об'єктами досліджуваного виду діяльності з метою досягнення максимальної електоральної активності громадян. У процесі соціально-філософського аналізу з урахуванням інформаційних, мотиваційних і структурних аспектів може бути досягнуто цілісного бачення проблеми взаємодії суб'єкта та об'єкта організаційної діяльності у виборчій кампанії та виявлено нові грані цієї взаємодії.

Виборчу кампанію сьогодні можна порівняти з величезним підприємством зі своєю організацією та інфраструктурою.

Професійне управління виборчою кампанією (фінансовими, інформаційними, кадровими ресурсами) дозволяє об'єднати безліч конкретних виконавців в одне ціле, розподілити ділянки та обсяг роботи, провести чіткий поділ праці, визначити коло обов'язків кожної особи, сформувати канали внутрішнього зв'язку, врегулювати відносини між штабом і групами добровольців, активістів, що й сприяє, зрештою, оптимальному функціонуванню всієї кампанії. Дослідження проведення виборчих кампаній дозволяє збагатити теоретичні уявлення про політичні технології виборчих кампаній і про електоральний процес у цілому, а використання наукових розробок у цій сфері підвищує ефективність виборів та, у свою чергу, процесу управління державою.

Метою статті є дослідження особливостей використання політичного менеджменту під час підготовки та проведення виборчої кампанії.

Проблема політичного управління в його широкому значенні перебувала завжди в центрі уваги вчених від часів зародження політичної філософії. Основу дослідження тенденцій сучасного політичного управління заклали праці Г. Алмонда, Д. Белла, М. Вебера, А. Гідденс, Р. Дарендорфа та ін. Принципово важливою подією для розвитку теорії і практики політичного управління стало використання досягнень класичного менеджменту, сформованого в роботах Ф. Тейлора, А. Файоля, Г. Емерсона, Е. Мейо, П. Дракера, Г. Саймона, А. Етціоні та ін. У сучасній літературі виникли такі напрями, як "соціальний менеджмент", "інноваційний менеджмент", "стратегічний менеджмент", зрештою, власне "політичний менеджмент". До питання місця і ролі політичного менеджменту в сучасному суспільстві у своїх працях звертаються В. Бебик, Г. Пушкарьова, В. Бурлаков, М. Клочкова.

Найважливіший напрям підготовки та успішного проведення кампанії – створення її організаційної структури, добір персоналу для її проведення і гнучкого управління нею.

Виборча машина формується командою і штабом кандидата. У сучасних умовах участь кандидата у виборчій кампанії поодиночці неможлива: йому повинна допомагати його команда. Робота команди ефективна за умови, що кожен її член знає, чим займається інший і навіщо це потрібно. При цьому сам кандидат повинен підкорятися законам і правилам діяльності команди так само, як і будь-який інший її член. Злагожденість і взаємопідтримка створюють кумулятивний ефект – найважливішу умову перемоги. Отже, команда кандидата – це деяка неформальна структура однодумців, які готові віддавати всі сили для досягнення перемоги [1]. Кандидат призначає членів команди на певні посади, до яких, на його думку, вони найбільше підготовлені. Однак членами команди вдається "закрити" не всі функції виборчої кампанії. Тоді

доводиться запрошувати інших фахівців. Спостерігаючи за виборчими кампаніями, ми бачимо, що в організації та управлінні виборчим процесом беруть участь десятки людей, суспільних один одному, утворюючи якусь формальну ієрархічну структуру. Тому необхідно відрізнити команду кандидата, тобто тих людей, з якими він підтримує особисті відносини, незалежно від їхнього становища в штабі, і штаб як управлінську структуру [2].

Як і будь-яке інше підприємство, виборча кампанія вимагає дотримання законів функціонування виробничої організації – розподілу прав і обов'язків, влади і відповідальності, контролю та виконання завдань. Однак виборча кампанія – це політичне підприємство, що значно ускладнює його роботу. Справа в тому, що на “виробничий процес” і саму організацію роботи у виборчій кампанії безпосередньо впливають такі фактори, як довіра чи недовіра, підтримка або протидія різних політичних суб'єктів – від рядових виборців до вищих органів влади, як у країні, так і за кордоном.

Команда кандидата – це група довірених людей, що допомагає кандидату організувати і провести виборчу кампанію. Команда формується зазвичай на основі особистих і неформальних зв'язків кандидата, але в неї можуть входити і досить далекі від кандидата люди – професіонали, які раніше з кандидатом не були знайомі, але на час виборчої кампанії стали його радниками. Для того щоб ефективно управляти командою, кандидат повинен тверезо уявляти собі, що її членів можуть поєднувати всілякі мотиви:

- надання підтримки кандидату в силу особистих причин;
- прагнення до самоствердження;
- прагнення обстояти певні світоглядні цінності (характерне для ідеологічно орієнтованих людей, значну частину такого роду учасників складають команди кандидатів від політичних партій);
- матеріальний інтерес;
- зрештою, частину членів команди складають співробітники очолюваної кандидатом фірми або організації, які працюють на нього через свої посадові обов'язки.

Штаб виборчої кампанії – це структура з жорсткою ієрархією, сформована для управління виборчим процесом, у якій чітко розподілено ролі, функції, обов'язки і відповідальність. У штабній структурі панує військова дисципліна, до неї висуваються жорсткі вимоги дотримання особистої та інформаційної безпеки. Штаб формується згідно з прийнятою стратегією і відповідними їй виборчими технологіями. Основний принцип формування штабу полягає в тому, щоб основні напрями виборчої стратегії було “закрито” фахівцями [3].

Загальноновизнано, що всебічну й універсальну структуру політичних управлінських технологій відтворює менеджмент виборчої кампанії. Основними складовими процесу її проведення є такі ключові етапи: формування команди, аналіз політичної ситуації, визначення стратегії й тактики, організація агітаційних заходів.

Процес організації та проведення виборчої кампанії політичного лідера (президента чи депутата законодавчого органу) надзвичайно складний. Він вимагає не тільки значних матеріальних і фінансових ресурсів, відповідного політичного та інтелектуального потенціалу кандидата, але й добре організованої команди професіоналів, які повною мірою володіють усіма технологіями політичного менеджменту.

До складу команди, як правило, включають: головного менеджера, радників з економіки, внутрішньополітичних питань, проблем зовнішньої політики, прес-секретаря і фахівця, який створює відповідний імідж [4].

Офіційною частиною команди кандидата після його реєстрації є довірені особи, які мають юридичні повноваження представляти кандидата у відносинах з виборчими комісіями, органами влади та засобами масової інформації.

Під час організації проведення виборів бажано також створити неформальні групи підтримки. Одну з них можна створити в складі достатньо відомих і популярних представників творчої та наукової інтелігенції, яка може використовуватися як “ретранслятор” ідей кандидата, інша ж буде займатися організаційно-методичною та науково-інформаційною роботою [5].

Функціонально команда кандидата повинна мати такі структурні підрозділи: групи політичного аналізу, преси, планування, розповсюдження матеріалів, підготовки статей і виступів, роботи з органами місцевої влади, організації масових заходів; службу редагування підготовлених виступів і заяв (у складі психологів, юристів, мовників та ін.), “бригаду швидкого реагування”, що покликана вивчати громадську думку, визначати рейтинг кандидата, його окремих програмних настанов та ін., оперативно вносити корективи до стратегії й тактики передвиборної боротьби.

Якщо спробувати виділити основні риси, властиві практично будь-якому виду політичного менеджменту, то до таких рис відносно менеджменту виборчої кампанії можна віднести:

1. Часовий фактор. Більшість кандидатів приймають рішення про вступ у передвиборчу гонку максимум за два-три місяці до її завершення при тому, що реальні фінанси взагалі можуть бути підтягнуті в останні шість-вісім тижнів, а тому послуги електорального менеджера затребувані на певний період часу. Це, наприклад, відрізняє даний вид менеджменту від політичного менеджменту у сфері державного управління.

2. Просторовий фактор. Найчастіше електоральному менеджеру доводиться діяти на чужій території за практично відсутніх заздалегідь налагоджених інформаційних, ділових та інших зв'язків.

3. Біфуркаційний фактор. Ще одна особливість менеджменту виборчої кампанії полягає в наявності в ньому, як і у всякій іншій боротьбі, моменту несподіванки. З-поміж іншого передвиборну боротьбу відрізняє те, що ця несподіванка має в ній системний характер: у будь-який момент може статися щось, що вимагатиме повного перегляду затвердженої програми дій [6].

Характерною рисою сучасних виборчих кампаній є те, що їхньою організацією займаються не самі кандидати, а спеціально дібрані й підготовлені люди – електоральні менеджери. Завдання кандидата – якомога більше та успішніше спілкуватися з виборцями. Завдання менеджера – максимально ефективно організувати це спілкування, забезпечити його інформаційний супровід і технічне забезпечення.

Світовий досвід показує, що сьогодні приречені на невдачу ті партії і кандидати, які діють непрофесійно, легковажно ставляться до питань планування, організації виборчої кампанії, контролю її перебігу.

Саме через те, що виборча кампанія виконує найважливіші політичні функції – мобілізаційну, інформаційну, здійснення лідерства та ін., – управління кампаніями стає нагальною політичною необхідністю. Чи існує якась специфіка в електоральному менеджменті? Безперечно. Ідеться про особливий вид управлінської діяльності. Його особливість полягає насамперед у тому, що виборча кампанія швидкоплинна. У такій ситуації всі учасники електорального процесу відчувають колосальні навантаження. До того ж

діяльність кандидатів, отже і їхніх менеджерів, суворо обмежено рамками закону [7]. Водночас у діяльності електорального менеджера особливо виділяються структурно-інтегративна і психосоціальна функції. Структурно-інтегративна функція полягає в тому, що відповідно до стратегічного задуму кампанії менеджер повинен сформувати команду для свого кандидата, організувати групи активістів та добровольців на його підтримку. Зростає складність сучасних виборчих кампаній, і величезна кількість завдань, які менеджеру треба вирішувати, змушує його вдаватися до послуг фахівців більш вузького профілю: менеджер складає схему структурних підрозділів штабу кандидата, визначає функції та повноваження директорів спеціалізованих груп, ставить перед ними конкретні завдання.

У сучасному пізнанні ключову і важливу роль відіграє поняття діяльності. Роль цього поняття визначається перш за все тим, що воно належить до розряду універсальних, граничних абстракцій. Такі абстракції дають змістовне вираження одночасно і самим елементарним актам буття, і його глибоким підставам, проникнення в які пояснює справжню цілісність світу. Універсальні абстракції, зокрема абстракція діяльності, поєднують у собі емпіричну достовірність із теоретичною глибиною [8].

Цим і пояснюється їхня надзвичайна роль у теорії пізнання: будучи нечисленими, вони ніби консолідують розумовий простір відповідної епохи, задають цьому простору вектор руху і більшою мірою визначають тип і характер предметів думки, що породжуються епохою.

Універсальна абстракція діяльності використовувалася багатьма філософами, починаючи з періоду німецької класичної філософії. Наприклад, Фіхте створив свою систему як філософію активізму, де діяльність виступила в ролі субстанції всієї культури і підстави всіх сфер людського буття. Гегель з позиції об'єктивного ідеалізму витлумачив діяльність як усепроникну характеристику абсолютного духу, що породжується його іманентною потребою в самозміні. Гегель піддав ґрунтовному аналізу структуру діяльності. Він же зробив низку глибоких зауважень про соціально-історичну зумовленість діяльності та її форм. Концепція марксизму містить цілісне розуміння діяльності як органічної єдності чуттєво-практичної й теоретичної форм діяльності. Виходячи з цілісного уявлення діяльності, марксизм побудував типологію її різних форм, підкресливши визначальну роль виробничої діяльності, тобто діяльності зі створення матеріальних благ.

У ХХ ст. найактивніше поняття “діяльність” вивчалася в 70-х – 80-х рр. Знайомство з відповідними публікаціями показує, що в питанні про сутність і сфери поширення діяльності виявляються дві основних точки зору. Одні автори зводять діяльність до взаємодії людини з природою і, по суті, отожднюють її з практикою, інші розглядають цю проблему крізь взаємодію суб'єкта та об'єкта.

При цьому більшість авторів другої групи формулюють визначення діяльності, використовуючи твердження про односторонню активність – суб'єкта, який перетворює об'єкт, тим самим особливий акцент, надаючи суб'єктивному фактору. Наприклад, В. Сагатовський розглядає діяльність “як систему суб'єктно-об'єктних і суб'єктно-суб'єктних відносин, що виражають сутнісні сили суб'єкта” [9].

В. Фофанов вважає, що діяльність є “процес (спосіб) впливу суб'єкта на об'єкт” [10]. В. Давидов говорить про те, що “поняття діяльності фіксує специфіку суспільного життя людей, яка полягає в тому, що вони цілеспрямовано перетворюють об'єктивну природу і соціальну дійсність” [11].

М. Каган, стверджує, що “людська діяльність може бути визначена як активність суб’єкта, спрямована на об’єкти або на інших суб’єктів ...” [12]. У такому випадку діяльність береться як щось залежне і похідне лише від однієї з двох сторін взаємодії. У відповідь дії іншої сторони не враховується, тоді як її вплив на утворення конкретної форми діяльності може бути дуже значним [13].

Є. Юдін розглядає діяльність як “специфічно людську форму активного ставлення до навколишнього світу, зміст якої складає доцільна зміна і перетворення цього світу на основі освоєння і розвитку різних форм культури”. Є. Юдін називає безліч функцій діяльності. Найбільш важливим для цього аналізу є те, що діяльність є предметом управління, тобто це те, що підлягає організації в систему функціонування або розвитку на основі сукупності фіксованих принципів. Крім того, він розглядає діяльність як предмет проектування, тобто виявлення способів і умов оптимальної реалізації певних видів діяльності.

Особливу роль у різноманітті видів діяльності виконує діяльність організаційна. Ще на початку ХХ ст. основоположник організаційної науки А. Богданов відзначав, що “будь-яка людська діяльність є, по суті, організаційною або дезорганізаційною” [14]. На сучасному етапі розвитку суспільства спостерігається розрив між безперервно мінливими реаліями життя і використовуваними принципами організаційної діяльності, здійснюваної у процесі функціонування тих чи інших соціальних інститутів. Існування цього розриву стримує темпи соціального прогресу, породжує соціальні, політичні, економічні, духовні та інші конфлікти.

Тому перед ученими стоїть проблема створення інноваційної теорії та практики організаційної діяльності в усіх сферах життя людей. У найзагальнішому вигляді організаційна діяльність являє собою свідомий, цілеспрямований вплив на певну систему або на її окремі елементи і процеси на основі пізнання й використання властивих системі об’єктивних закономірностей і тенденцій в інтересах упорядкування її організації, досягнення оптимального функціонування й розвитку, здійснення поставлених цілей. Якість та ефективність організаційної діяльності в будь-якій царині суспільства на сучасному етапі розвитку залежать від міри пізнання особливостей суб’єкта і об’єкта цієї діяльності, від рівня вивченості закономірностей функціонування тієї чи іншої сфери суспільства, від вибору інструментів, засобів і способів впливу на цю сферу та ін.

В умовах інформаційного суспільства особливого значення організаційна діяльність набуває в політичній сфері в цілому і в електоральному процесі зокрема. Пояснюється це тим, що ефективність демократичних процедур на етапі інформаційного суспільства залежить від міри використання легальних каналів вираження індивідами своїх політичних уподобань. Основним із цих каналів є інститут представницької демократії, зокрема інститут виборів, які виступають як “механізм корекції функціонування політичної системи” [15].

Голосування на виборах – найбільш важлива і масова форма політичної участі індивіда, що характеризує його громадянську позицію і політичну культуру. За допомогою виборів відбувається формування й легітимація влади, упередження та вирішення політичних і соціальних конфліктів.

Акт голосування дозволяє індивіду відчувати свою приналежність до суспільства, визначити включеність в політичне життя країни. Незважаючи на це в сучасному світі відзначається тенденція зниження явки виборців, ухилення їх від голосування на виборах до представницьких органів влади.

Абсентеїзм як модель політичної поведінки індивідів має безліч причин, але для збільшення мобілізаційного резерву виборців на етапі інформаційного суспільства ще несповна використовується потенціал виборчих комісій всіх рівнів як суб'єктів організаційної діяльності періоду виборчої кампанії.

Організаційна діяльність у виборчій кампанії являє собою сукупність дій, що вживаються суб'єктом з метою залучення потенційного об'єкта в різні види взаємодій. Суб'єкт і об'єкт організаційної діяльності у виборчій кампанії, будучи основними структурними елементами цього виду діяльності, володіють певними особливостями, що впливають на характер самої діяльності. І суб'єкт, і об'єкт виникають і функціонують як динамічні системи. При цьому суб'єктом може виступати спільність людей або окрема людина, які у процесі організаційної діяльності виконують функції ініціатора, систематизатора і регулятора всіх змін, що відбуваються у процесі виборчої кампанії.

Саме суб'єкт визначає якісну своєрідність організаційної діяльності, тому що є носієм активності у процесі створення самої системи організаційної діяльності у виборчій кампанії і має багатоплановий та багаторівневий характер. Від специфіки діяльності суб'єкта залежить функціонування всієї системи організаційної діяльності в ході виборчої кампанії. В організаційному просторі суб'єкт формує систему взаємодії з об'єктом, який відповідає вимогам цієї взаємодії. Для цього суб'єкт детермінує конкретні умови своєї діяльності і умови електоральної активності об'єкта. При цьому організаційна діяльність суб'єкта може здійснюватися у вигляді переконання по відношенню до об'єктів, для чого розробляються різні моделі взаємодії з ними. Водночас суб'єкт може використовувати організаційну діяльність у вигляді адміністративного координаційного та інтеграційного впливу, якщо об'єктом виступатимуть нижчі рівні суб'єктів підготовки і проведення виборчої кампанії [16].

Функціональний бік цього явища виражається в тому, що більш високий ієрархічний рівень суб'єкта надає спрямувального впливу стосовно рівня, що пролягає нижче [17].

Як об'єкт організаційної діяльності у виборчій кампанії виступає спільність людей або окрема людина, які у процесі взаємодії з суб'єктом є стороною, яка сприймає і яка утворює діяльнісне поле системи цієї взаємодії. Виборці як об'єкт організаційної діяльності суб'єктів підготовки і проведення виборів мають низку особливостей, що безпосередньо впливають на перебіг і характер цієї діяльності. При цьому об'єкти, і актуальні, і потенційні, не відносять себе до об'єктів впливу, вважаючи, що в межах виборчої кампанії вони діють вільно й самостійно, будучи лише суб'єктами демократичного електорального процесу.

З огляду на викладене приходимо до висновку, що методологічний підхід у дослідженні організації виборчої кампанії дозволяє нам визначити, що головними принципами організаційної діяльності у процесі виборчої кампанії можна визначити:

- забезпечення відповідності інтересів суб'єктів організаційної діяльності до інтересів суспільства і демократичних принципів;
- збереження цілісності системи організаційних дій у процесі виборчої кампанії;
- створення умов для реалізації інтересів і цілей електорального процесу прийнятними для суб'єктів і об'єктів організаційної діяльності кількісно-якісними методами, що не повинні виходити за межі чинного виборчого законодавства;

- актуалізація довіри виборців до роботи виборчих комісій усіх рівнів як суб'єктів організаційної діяльності у виборчій кампанії;
- створення високого рівня відкритості та гласності їхньої діяльності у процесі підготовки та проведення виборів.

Список використаних джерел *

1. Кафарський В. І. Стратегія і тактика виборчої кампанії. Івано-Франківськ: Місто-НВ, 2001. 107 с.
2. Михайленко В. С. Анализ выборов технологий (Россия, Украина, США) // Актуальні проблеми політики. 2001. Вип. 10/11. С. 321–326.
3. Политический менеджмент как вид политического управления // Вестник ТвГУ. Серия “Управление”. 2009. Вып. 4. С.88–94.
4. Європейський демократичний доробок в галузі виборчого права: матеріали Венеціанської комісії, Парламентської Асамблеї, Комітету міністрів, Конгресу місцевих і регіональних влад Ради Європи: пер. з англ. / за ред. Ю. Ключковського. Вид. 2-ге, випр. і допов. Київ, 2009. 340 с.
5. Пушкарева Г. В. Политический менеджмент. М.: Академия, 2005. 186 с.
6. Бебик В. М. Політологія для політика і громадянина: монографія. Київ: МАУП, 2003. 424 с.
7. Бебик В. М. Менеджмент виборчої кампанії: ресурси, технології, маркетинг: навч.-метод. посіб. / Міжрегіон. акад. упр. персоналом. Київ: МАУП, 2001. 214с.
8. Федорченко С. Н. Искусство политического менеджмента. М.: ИИУ МГОУ, 2013. 200 с.
9. Сагатовский В. Н. Категория деятельности и ее структура // Вопросы философии. 1985. № 2. С. 44–45.
10. Фофанов В. П. Социальная деятельность как система. М., 1981. С. 30.
11. Давыдов В. В. Теория деятельности и социальная практика // Вопросы философии. 1996. № 5. С. 52–63.
12. Каган М. С. Системный подход и гуманитарное знание. СПб.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1991. 384 с.
13. Юдин Э. Г. Системный подход и принцип деятельности. М.: Наука, 1978. 391 с.
14. Богданов А. А. Тектология. Всеобщая организационная наука. М.: Экономика. 2009. 467 с.
15. Дзоло Д. Демократия и сложность: реалистический подход. – М.: ВШЭ, 2010. 320 с.
16. Амелин В. Н., Федоркин Н. С. Стратегия избирательной кампании. М.: РЦОИТ, 2001. 106 с.
17. Грачева А. Ю. Политический менеджмент постсоветской России. М.: МГУ, 2003.

* Список побудовано в порядку посилань.

Надійшла до редколегії 31.10.2017 р.

УДК 351.21

ФОРМУВАННЯ ПРОБЛЕМАТИКИ ГРОМАДЯНСЬКОГО СУСПІЛЬСТВА В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ: ТЕОРЕТИЧНІ ЗАСАДИ

Малишева О. В.,

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президенті України,
м. Харків*

Проаналізовано специфіку становлення проблематики громадянського суспільства в політико-управлінському дискурсі, простежено історично-філософський аспект формування терміна “громадянське суспільство”, зроблено висновок щодо публічно-управлінського імперативу категорії “громадянське суспільство”.

Ключові слова: громадянське суспільство, держава, державотворення, публічне управління.
© Малишева О. В., 2017

Malysheva O. V.,

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

FORMATION OF THE CIVIL SOCIETY ISSUES IN PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL FOUNDATIONS

Для сучасного публічно-управлінського дискурсу концепт громадянського суспільства є одним із базових. Переважно під цим поняттям мають на увазі сфери суспільного життя, що, будучи незалежними від держави, разом із тим функціонують в організаційно-правових межах, визначених державою. До інституцій громадянського суспільства можна віднести різноманітні громадські рухи, об'єднання, соціальні групи тощо. Структури громадянського суспільства, будучи покликаними сприяти вираженню різноманітних інтересів індивіда, презентують широкий спектр форм суспільних відносин (етнічні, освітні, релігійні, культурні, інформаційні, економічні, управлінські та ін.). Концепт громадянського суспільства акумулює в собі ідею взаємовідносин індивіда та влади, суспільства та держави.

Питання проблематики громадянського суспільства та місця їх у системі публічного управління досліджували науковці різних галузей знань, зокрема: Е. Афонін, В. Бакуменко, Т. Бельська, В. Корженко, Ю. Левенець, В. Мартиненко, В. Сичова, Ю. Сурмін та ін. Водночас специфіку формування проблематики громадянського суспільства, у політико-управлінському дискурсі зокрема, несповна висвітлено в науковій літературі.

Цією статтею маємо на меті на основі аналізу генезису терміну “громадянське суспільство” узагальнити теоретичні підходи до зазначеної категорії.

Сам концепт сталого розвитку для сучасної України, а також реалізація Стратегії сталого розвитку “Україна-2020” [11] передбачають концентрацію зусиль усіх компонентів соціуму [10, с. 8], громадянського суспільства зокрема. В Енциклопедії державного управління А. Колодій розглядає громадянське суспільство (civil society) з двох позицій: по-перше, як самоорганізовану, саморегульовану, автономну сферу публічного життя, у якій функціонують добровільні громадські об'єднання, виникають суспільно значущі ініціативи, формується соціальний капітал (довіра, норми, мережі та навички соціальної взаємодії та солідарності) та, за потреби, висуваються вимоги до політичних суб'єктів та структур державної влади; по-друге, як суспільство загалом, що має розвинену сферу громадського життя, активне й соціально відповідальне громадянство, під впливом яких якісно змінюється поведінка усіх соціальних акторів, які стають більш відданими суспільним інтересам, відповідальними та здатними до компромісу й толерантності [4, с. 108]. Як механізм соціальної взаємодії, що складається з системи місцевого самоврядування, різноманітних об'єднань, суспільних рухів і публічної комунікації, місцем соціальних дій, відносно автономних від держави, визначають “громадянське суспільство” А. Михненко і М. Месюк [8, с. 120]. Серед основних ознак його вони наводять: визнання головною цінністю суспільства людини, її інтересів, прав, свобод; рівноправність і захищеність усіх форм власності; економічна свобода громадян та їхніх об'єднань, інших суб'єктів виробничих відносин у виборі форм і здійсненні підприємницької діяльності; свобода і добровільність праці на основі вільного вибору форм і видів трудової діяльності; надійна та ефективна система соціального захисту кожної людини; ідеологічна і політична свобода, наявність демократичних

інститутів і механізмів, що забезпечують кожній людині можливість впливати на формування та здійснення державної політики [8, с. 121].

Одним із найбільш важливих ціннісних і культурологічних феноменів сучасного суспільства можна назвати “громадянське суспільство, яке, на думку В. Череватюка і О. Безпальчої, виступає як сукупність соціальних утворень, об’єднаних специфічними інтересами, що реалізовані поза сферою діяльності держави і дозволяють в умовах демократичної системи облаштування суспільного життя контролювати дії держави як ієрархії владно-політичних інститутів [13, с. 48].

Під визначенням “громадянське суспільство” сьогодні розуміють суспільство громадян із високим рівнем економічних, соціальних, політичних і культурних рис, яке утворює з державою розвинуті правові відносини, суспільство рівноправних громадян, що не залежить від держави, а взаємодіє з нею для суспільного блага, пише А. Усаченко. Це суспільство породжує компетентну й ефективну владу, а також контролює її [12].

Актуалізуючи роль громадянського суспільства в державі, Д. Чумаков констатує, що воно є “основним гарантом того, що державна влада не може бути узурпована та використана не на користь народу” [14, с. 131].

А. Колодій виділяє дві широкі інтелектуальні традиції (дві парадигми) в розумінні цього терміна – зі своїми внутрішніми напрямками думки та наявністю змішаних або проміжних концепцій: 1) традиція громадянського республіканізму, що розвиває закорінені ще в античній філософії уявлення про доброго громадянина як основу досконалого державного устрою; у сучасних умовах особливістю цього підходу є розгляд громадянського суспільства невіддільно від держави та наголос на формуванні громадянських чеснот окремих індивідів; 2) токвілівсько-парсонсівська традиція, що застосовує більш або менш виражені структурно-функціональні підходи до виокремлення й аналізу громадянського суспільства як сфери людської взаємодії та солідарності, де формується соціальний капітал, який, власне, і є тим ґрунтом, на якому зростають добрі громадяни [4, с. 109].

Звернімося до генезису поняття “громадянське суспільство”. Як поняття цієї категорія увійшла в науковий обіг з XVIII ст. [2, с. 146]. Звісно, схожі явища описувались і раніше в соціально-політичному дискурсі, але періодом формування концепцій громадянського суспільства стала епоха Нового часу. Таке пізнє виникнення концепту пов’язано з тим, що тривалий час поняття держави та суспільства сприймалися як єдине ціле. Зокрема, і Платон, і Арістотель ототожнювали державу з суспільством. З епохи Нового часу здійснюється чітка концептуальна демаркація між термінами держави та суспільства, чому також сприяли ідеї природного права, суспільного договору, розділення гілок влади тощо (Т. Гоббс, Г. Гроцій, Дж. Локк, Ш.-Л. Монтеск’є, Ж.-Ж. Руссо та ін.).

Слід зазначити, що в епоху Античності ототожнювалися не лише поняття суспільства та держави, але і тривалий час ототожнювалися закони буття суспільства і природи. Вважалося, що світ природи (“ф’юзис”) і світ соціальних взаємодій (“номос”) є нерозривними. Відповідно, домінувала точка зору, що природа і суспільство підкорюються одним і тим же законам. Через ототожнення природного та соціального всі суспільні новації апріорі вважались згубними. Негативне ставлення до новацій і соціальних змін культивувалося за аналогіями з незмінним світом природи, де все циклічно повторюється (наприклад, пори року). Нормою вважалося дотримання традицій, незмінності, усталених звичаїв. Платон вважав, що не існує нічого

більш згубного для держави, ніж упровадження новацій чи пошук змін [9, 797 b–c]. Загалом побутувала точка зору, що соціальні зміни свідчать про розпад суспільства та його загнивання, оскільки вони становлять загрозу існуванню стабільності.

Першими “спробували піддати сумніву ідею нерозривної єдності природного (“ф’юзис”) та соціального (“номос”) софісти, висуваючи твердження, згідно з яким соціальний світ керується власними законами, що є відмінними від законів природи” [6, с. 272–273]. Але такі аргументи не отримали широкої підтримки в античний період.

Отже, в епоху Античності існувала проблема відділення світу природи (“ф’юзис”) від світу соціального буття (“номос”), проблема розрізнення законів природи та законів для світу соціальних взаємодій. Лише після вирішення цієї проблеми в порядку денному суспільно-політичного дискурсу поступово почала пробивати собі дорогу ідея стосовно розрізнення понять суспільства та держави, що викристалізувалася в епоху Нового часу. Саме тоді актуалізувалася проблематика громадянського суспільства в контексті рефлексій стосовно ефективної взаємодії між інституціями держави та суспільства.

Одну з перших концептуалізацій громадянського суспільства (*societas civilis*) розвинуто в теорії Т. Гоббса. На його думку, людина, будучи природною істотою, не народжується здатною до життя в суспільстві. Таких навичок вона може набути, об’єднуючись у спільноти задля безпеки спільного виживання. Громадянські спільноти, у які об’єднуються люди, “не є прості об’єднання людей, але об’єднання, основані на договорі, для створення яких необхідні взаємні вірність і згода” [1, с. 285].

Т. Гоббс застерігав: “Становище людини поза громадянським суспільством, яке можна назвати природним станом, не може бути нічим іншим, як війною всіх проти всіх (*bellum omnium contra omnes*), і під час цієї війни у всіх є право на все” [1, с. 280]. У природному стані люди не можуть сподіватися на безпеку. Страх детермінує процес об’єднання людей у спільноти.

Природний стан протиставляється громадянському стану людини. Приміром, у природному стані, коли відбувається війна всіх проти всіх, людина може здійснити вбивство, вважаючи, що має право на такий злочин. У громадянському стані, коли “право життя і смерті та всякого тілесного покарання належить державі, це право на вбивство не може бути надано приватній людині” [1, с. 301]. Тобто природне начало в людині є некерованим. Громадянське начало – навпаки – є керованим. Оскільки свобода є ключовою характеристикою природного стану індивіда, вона априорі некерована. Це вимагає встановлення державою меж для індивідуальної свободи, щоб вона не трансформувалася у свавілля.

Таким чином, у концепції Т. Гоббса протиставляється природний та громадянський стани людини. Метою виникнення держави є припинення “війни всіх проти всіх”, що характерна для людей у природному стані. Громадянське суспільство наразі є одержавленим суспільством, яке виникає в результаті переходу від природного стану до суспільно-політичного.

На думку Дж. Локка, головною метою громадянського суспільства є збереження власності [7, с. 173]. Слід зазначити, що поняття громадянського суспільства в концепції Дж. Локка синонімічне поняттю політичного суспільства. До політичного суспільства відносяться “ті, що об’єдналися в одне ціле й мають спільно встановлений закон і судову владу, до якої можна

звертатися і яка має повноваження ухвалювати рішення щодо суперечок, які виникають між ними, і карати злочинців” [7, с. 174]. Усі ж інші (хто не об’єднався в політичне суспільство) перебувають у природному стані. Метою громадянського суспільства є уникнення та виправлення незручностей стану природи, відповідно до яких кожен індивід є суддею у своїх власних діяннях [7, с. 176]. Ця мета передбачає формування інституцій влади задля захисту громадян. На думку Дж. Локка, абсолютна монархія несумісна з громадянським суспільством через відсутність ефективних владних інституцій, які обстоювали б права окремих громадян.

Власне кажучи, у теорії Дж. Локка поняття громадянського суспільства (політичного суспільства) певним чином ототожнюється з поняттям держави. Такий висновок випливає з тих схожих базових функцій, якими Дж. Локк наділяє і громадянське (політичне) суспільство, і державу: для громадянського суспільства – це безпека та захист громадян [7, с. 178], для держави – це захист природних прав громадян (право на життя, свободу і приватну власність) [7, с. 195]. Цікавою з цієї точки зору є так звана “троїста” формула Дж. Локка в розумінні концепту власності, який є базовим для його теорії держави та громадянського суспільства.

Власність включає три складових: життя, свободу і володіння (Lives, Liberties and Estates). Слід зазначити, що Дж. Локк – один із фундаторів теорії класичного лібералізму. І для ліберальної держави всі функції вичерпуються лише захистом цих прав: життя, свободи та володіння. “Усі інші функції, які держава може покласти на себе, означатимуть не просто втручання у приватне життя індивіда, але й відхід від ліберальних принципів” [5, с. 42]. Відповідно, захищаючи власність, держава автоматично бере на себе захист трьох означених компонентів власності: життя, свободи і володіння.

Стосовно ключових ідей концепції Дж. Локка слід відзначити, що у XVIII ст. вони набули значного поширення не лише в Європі (зокрема, у Великобританії та Франції), але й у Північній Америці. Ідеться про текст американської Декларації незалежності, на початку якої містяться слова, у яких втілено ідею, що є основоположною для політичної філософії Дж. Локка. Також “троїста” формула Дж. Локка (у дещо зміненому вигляді) міститься в Загальній декларації прав людини, що прийнята 10 грудня 1948 р. резолюцією Генеральної Асамблеї ООН: “Кожна людина має право на життя, на свободу і на особисту недоторканність” [3, ст. 3].

Загалом у концепції Дж. Локка поняття громадянського суспільства певним чином ототожнюється з поняттям держави. Тобто, як і в концепції Т. Гоббса, громадянське суспільство одержавлюється (врешті перетворюється на державу).

Становлення ефективного громадянського суспільства в Україні є нагальним завданням держави. Держава має надати можливості для упровадження основних засад розвитку громадянського суспільства, через яке широке коло громадян може сприяти прискореному розвитку соціуму.

Подальшими напрямками дослідження можуть бути моніторинг стану розвитку громадянського суспільства в Україні, аналіз та узагальнення європейського досвіду функціонування й механізмів розвитку громадянського суспільства, напрями його адаптації до українських реалій.

Список використаних джерел

1. Гоббс Т. Основы философии. Ч. 3: О гражданине // Сочинения: в 2 т.: пер. с лат. и англ./ сост., ред. изд., авт. вступ. ст. и примеч. В. В. Соколов. М.: Мысль, 1989. Т. 1. С. 270–506.

2. Грант В. Громадянське суспільство // Короткий оксфордський політичний словник: пер. з англ. / за ред. І. Макліна, А. Макмілана. Київ: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2005. 789 с. С. 146.
3. Загальна декларація прав людини / прийнята і проголошена резолюцією 217 А (III) Генеральної Асамблеї ООН від 10 грудня 1948 р. URL: http://zakon.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?nreg=995_015.
4. Колодій А. Ф. Громадянське суспільство // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 8: Публічне врядування / наук.-ред. кол.: В. С. Загорський (голова), С. О. Телешун (співголова) та ін.; Львів. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Львів: ЛРІДУ НАДУ, 2011. С. 108–109.
5. Куц Г. М. Ліберальні трансформації політичного простору: монографія / за наук. ред. Ю. І. Макара. Харків: Віровець А. П.; Апостроф, 2011. 300 с.
6. Куц Г. М. Пріоритетність ідеї змін у сучасному політичному дискурсі: темпоральний аспект // Українська наука: минуле, сучасне, майбутнє: щорічник / за ред. М. В. Лазаровича. Тернопіль: ТНЕУ, 2014. Вип. 19: у 2 ч., ч. 1. С. 271–279.
7. Лок Дж. Два трактати про врядування / пер. з англ. О. Терех, Р. Димерець. Київ: Вид-во Соломії Павличко "Основи", 2001. 265 с.
8. Михненко А. М., Месюк М. П. Громадянське суспільство // Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Теорія державного управління / наук.-ред. кол.: В. М. Князев (співголова), І. В. Розпутенко (співголова) та ін. 2011. С. 120–121.
9. Платон. Закони / пер. с древнегреч. А. Н. Егунова, С. П. Кондратьєва, С. Я. Шейнман-Топштейн и др.; общ. ред. А. Ф. Лосева, В. Ф. Асмуса, А. А. Тахо-Годи. М.: Мысль, 1999. 832 с.
10. Сталій розвиток територіальних громад: управлінський аспект: монографія / Ю. О. Куц, В. В. Мамонова, О. К. Чаплигін та ін.; за заг. ред. Ю. О. Куца, В. В. Мамонової. Харків: Вид-во ХарPI НАДУ "Magіstr", 2008. 236 с.
11. Стратегія сталого розвитку "Україна-2020" / схв. Указом Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
12. Усаченко Л. М. Співпраця органів державної влади з інститутами громадянського суспільства. URL: <http://academy.gov.ua/ej/ej6/txts/07ylmigs.htm>.
13. Череватюк В. Б., Безпальча О. О. Громадянське суспільство в Україні: етапи формування та нові громадські ініціативи // Юридичний вісник. 2015. № 4 (37). С. 48–53.
14. Чумаков Д. Д. Проблема розвитку громадянського суспільства в Україні в контексті його взаємодії з інститутом держави // Грані. 2014. № 6 (110). С. 131–135.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351: 316

НОВА ПУБЛІЧНА СЛУЖБА: ОСНОВНІ ПРИНЦИПИ ТА ОСОБЛИВОСТІ УПРОВАДЖЕННЯ

Левченко С. О.,

*аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

На основі порівняльного аналізу найбільш поширених у світі моделей, на які спирається Нова публічна служба (теорії демократичної громадянськості, громад і соціального капіталу, теорії організаційного гуманізму та постмодерністського публічного управління), з'ясовано основні принципи та особливості запровадження Нової публічної служби.

Ключові слова: публічна служба, державні службовці, Нова публічна служба.

© Левченко С. О., 2017

NEW PUBLIC SERVICE: MAIN PRINCIPLES AND IMPLEMENTATION FEATURES

Based on comparative analysis of the most common world models, which underlay the New Public Service (the theory of democratic citizenship, community and social capital, the theory of organizational humanism and postmodern public administration), the main principles and implementation features of the New Public Service are identified.

Key words: public service, public servants, New Public Service.

Сучасний стан реалізації системних реформ в Україні актуалізує проблему наближення системи публічного управління до стандартів діяльності, чинних у розвинених країнах. Зазначимо, що протягом принаймні трьох чвертей ХХ ст. в більшості з цих країн домінувала традиційна модель, успішно використовувана завдяки чіткому визначенню завдань і функцій у системі публічного управління, відпрацьованій системі контролю, що діяла на основі бюрократичної ієрархії, тощо. З кінця ХХ ст. популярності набирає новий публічний менеджмент (далі – НПМ), що презентував себе як альтернативу традиційному “бюрократичному” виду ведення публічних справ. Його положення ґрунтувалися на ідеї, що уряд повинен залучатися лише до тієї діяльності, яку не можна ані приватизувати, ані контрахтувати. При цьому там, де це можливо, потрібно застосовувати ринкові механізми, щоб надати громадянам більшого вибору якісних послуг. Крім того, НПМ відводив особливу роль менеджерам, які, за задумами його прихильників, повинні мати більше можливостей підвищити ефективність та продуктивність своєї праці, передусім за рахунок “роботи на результат”. Відзначимо, що, за існування чітких відмінностей між традиційним публічним управлінням та НПМ, головні теоретичні засади цих двох “провідних” версій публічного управління є насправді дуже схожими, оскільки ґрунтуються на теорії раціонального вибору та раціональної дії, фактично позбавленій людських емоцій та почуттів, що не враховує “людський чинник” в управлінні. Як наслідок, у ХХІ ст. популярності почала набирати нова модель публічного управління – Нова публічна служба (далі – НПС), що спирається на інші теоретичні засади. Розгляду цих засад і присвячено статтю.

У сучасній державноуправлінській літературі великої уваги приділяється аналізу сучасних моделей державного управління та порівнянню їх із традиційними підходами. Зокрема, цим питанням займалися такі дослідники, як В. Авер'янов, В. Бакуменко, В. Дзюндзюк, В. Долечек, І. Коліушко, В. Корженко, А. Кузнецов, Н. Мельтюхова, П. Надолішній, Н. Нижник, Д. Олійник, В. Соловях, В. Тимошук, Ю. Шаров та ін. Вітчизняні науковці надавали теоретичне обґрунтування можливості упровадження сучасних західних моделей публічного управління в Україні, досліджували правові засади здійснення реформ публічної сфери тощо.

Метою цієї статті є узагальнення основних теоретичних засад формування моделі НПС, визначення її основних принципів та відмінностей від інших моделей публічного управління.

Появу поняття “публічна служба” пов'язано з ім'ям французького соціолога і теоретика права А. Дюгі, який ще в 1920-х рр. обґрунтував сфери втручання держави (“публічний” від латин. *publicus* – суспільний, народний, що походить від *public* – суспільство). На його думку, публічна служба – це “будь-яка діяльність, здійснення якої має бути визначене, забезпечене і

контрольоване керівниками держави, тому що це необхідне для реалізації та розвитку взаємної соціальної залежності й тому, що за своєю природою вона може бути повністю забезпечена тільки з втручанням влади” [6].

Спроби дослідження проблематики публічної служби в сучасній Україні почалися відносно недавно. Хоча ще в 1950-х рр. завдяки відомому українському вченому Ю. Панейку термін “публічна служба” з’явився в науковому обігу в нашій країні. Публічну службу Ю. Панейко розглядав як інтегровану систему різних видів служб, що послуговують для задоволення суспільного інтересу [2, с. 57].

Модель НПС виникла у 1990-х рр. як наслідок теоретичного осмислення практичного використання концепції НПС [9]. У XXI ст. цю модель, зокрема, було впроваджено в США, Великобританії, Канаді. Публічна служба в межах цієї моделі призначена для надання послуг суспільству на принципах, що застосовуються у приватному секторі, а її функціональною особливістю стає те, що вона більшою мірою координує діяльність надавачів послуг, а не регулює її. У центрі уваги публічних службовців перебувають потреби та інтереси суспільства [1].

Модель НПС у різних модифікаціях та різною мірою сьогодні представлено практично в усіх країнах світу. В Україні також запроваджено окремі її елементи, такі як дозвільні офіси, адміністративні центри, громадські ради, громадські експертизи, громадські слухання, профілі професійної компетентності посадовців тощо.

З огляду на мету дослідження детальніше зупинімося на теоретичних засадах, на які спирається НПС, зокрема на теорії демократичної громадянськості, громад і соціального капіталу, теорії організаційного гуманізму та постмодерністського публічного управління.

Розгляньмо їх докладніше.

1. Теорія демократичної громадянськості.

Питання громадянськості та демократії є одними з центральних у політичній, соціальній та публічно-управлінській теорії вже протягом останніх 20 років [4; 8; 17; 20; 24; 31]. Однак громадянськість можна розглядати з різних точок зору. Перше та очевидне визначення зосереджується на правах та обов’язках громадян, які передбачено в законодавчому полі; тому громадянськість розглядається як правовий статус. Альтернатива, більш широкий погляд, розглядає громадянськість з точки зору більш загальних питань, пов’язаних із природою членства в політичній спільноті, включаючи такі питання, як права та відповідальність громадян, незалежно від їхнього правового статусу [29]. З цієї точки зору, громадянськість стосується спроможності індивіда впливати на сферу публічного управління, що вимірюється рівнем його залучення до вирішення публічних справ. Друга точка зору, на нашу думку, є більш точною.

При цьому дослідники по-різному підходили і до розуміння того, яким чином на демократичну громадянськість впливає уряд і в чому полягає його основна роль: у захисті інтересів, гарантуванні процедур або підтриманні “високого суспільного духу”. Зокрема, деякі науковці робили акцент на тому, що уряд і органи публічного управління в цілому існують у першу чергу для задоволення інтересів громадян [19]. У такому разі відносини громадян із державою повинні будуватися навколо ідеї захисту (незахисту) їхніх власних інтересів.

З іншої точки зору, як зазначає, наприклад, М. Сандел, головна модель відносини між державою та громадянами мають базуватися на ідеї, що уряд існує для забезпечення того, щоб громадяни могли робити вибір на основі

власних інтересів шляхом гарантування певних процедур (наприклад, виборів) та індивідуальних прав [24]. Роль уряду тоді полягає в забезпеченні вільної та чесною взаємодії окремих власних інтересів.

Інші науковці, зокрема Дж. Менсбрідж, стверджують, що значну роль у процесі демократичного врядування відіграє політичний альтруїзм або те, що він називає “суспільним духом”. Завдяки цьому духу, як зазначає він, громадяни виходять за рамки власних інтересів заради більших суспільних інтересів, приймаючи більш широку та довгострокову перспективу [21].

Такий підхід вимагає знань суспільних справ та відчуття належності, інтересу до цілого та морального зв'язку з іншими громадянами, чюю долю “поставлена на кін”. Дж. Менсбрідж стверджує, що підтримка такого духу, який становить собою певний “клей”, що об'єднує всю політичну систему, і є головним завданням держави. На думку цього дослідника, суспільний дух (або політичний альтруїзм) поєднує любов та обов'язок, що відіграють велику роль у державному будівництві та реалізації різноманітних стратегій розвитку. Результатом такої політики має стати формування у громадян специфічного ставлення до суспільних справ, яке Дж. Менсбрідж описав так: “Якщо я зроблю для людини щось гарне через своє співпереживання (любов), я буду поводитись так, щоб не зашкодити цій людині. Якщо я зроблю щось добре для громади (нації), я відмовлюся від власної користі заради неї. Якщо я дотримую принципів співпраці, я відмовлюся від власних інтересів через відчуття обов'язку” [21, с. 147].

При цьому він відзначає, що нестриманий альтруїзм не є обов'язково позитивним явищем, а політична еліта може маніпулювати суспільним духом за допомогою ідеологізації або харизми, що може призвести до заборони виказування претензії до влади з боку громадян.

Водночас попри можливі загрози Дж. Менсбрідж упевнений у тому, що суспільний дух необхідно жити та підтримувати, оскільки це може сприяти постійній увазі до принципів справедливості, громадянської участі та обговорення.

У будь-якому разі заклики до відновлення громадянськості, заснованої на громадянських, а не на власних інтересах, у сучасних умовах лунають все голосніше. З цієї точки зору громадяни, які стурбовані широким громадським інтересом, будуть активними та задіяними і візьмуть на себе відповідальність за інших. Як виразно висловилися С. Еванс і Х. Бойт, нове посилене поняття громадянськості включає:

- турботу про спільне благо, добробут громади загалом,
- готовність поважати права інших;
- терпимість до різноманітних релігійних, політичних та соціальних переконань;
- прийняття первинності рішень громади над власними приватними інтересами та визнання своїх обов'язків захищати та обслуговувати громадськість [13, с. 115].

Інакше кажучи, громадяни мають робити те, що необхідно робити в умовах демократії – *керувати урядом*. Як зазначають С. Еванс і Х. Бойт, тільки-но це відбудеться, це сприятиме не лише розвитку суспільства, а й власному зростанню громадян як активних і відповідальних людей.

2. Теорія громад і їхнього соціального капіталу.

Корені НПС можна побачити і в теорії громад і їхнього соціального капіталу. Поширений сучасний інтерес до такої спільноти, як громада, є цікавим феноменом, який знайшов свій прояв у різноманітних галузях починаючи з середини 1980-х рр. [5; 12; 15; 25; 32]. З одного боку, науковці

вбачали у громаді “антидот” для надмірної та нестримної жадібності та власних інтересів, що характеризують сучасне суспільство, як ліки від індивідуалізму, що надто швидко розвивається. З іншого – деякі дослідники бачили у громаді простір для відновлення традиційних соціальних цінностей.

Однією з найбільш глибоких, з точки зору дослідження даного феномена, є робота Джона Гарднера “Побудова спільноти” [15]. Він зазначив, що відчуття спільноти, яке може походити з різних рівнів людських асоціацій, зокрема громади, може забезпечити наявність необхідної посередницької структури між індивідом та суспільством. Зокрема, Дж. Гарднер пише: “У нашій системі “суспільні блага” є в першу чергу збереженням системи, у якій всі люди можуть – у рамках закону – мати власні різноманітні уявлення про суспільні блага, водночас здійснюючи всі види взаємного пристосування, що робить соціальну систему живою та працездатною” [15, с. 15].

Інтерактивна природа громади зумовлює її посередництво між особистістю та суспільством. Р. Кантор, відомий теоретик у галузі менеджменту, коментує цю ідею в одній зі своїх ранніх робіт. Зокрема, вона пише: “Інвестування власного життя в громаду, прийняття її влади та бажання підтримувати її існування може пропонувати ідентичність, особистісний сенс та можливість зростати з точки зору стандартів та керівних принципів, які її члени вважають вираженням свого власного внутрішнього світу” [18, с. 73].

Як стверджував Р. Путнам, демократичні традиції сучасних розвинених країн залежні від існування залучених громадян, активних в усіх видах груп, асоціацій та, зокрема, органах публічного управління. Сім’ї, робочі групи, церква, громадські асоціації, волонтерські організації та навіть атлетичні команди допомагають встановити зв’язок між індивідумом та більш широким суспільством, зазначав він [23]. З точки зору колективу ці малі групи створюють “громадянське суспільство”, у якому людям необхідно визначити свої власні інтереси в контексті проблем спільноти. Громадянське суспільство є місцем, де громадяни можуть залучити один одного до персонального діалогу та обдумування, що є вагомим не лише для формування спільноти, а й для демократії як такої [30]. Причому, на його думку, саме на рівні громад існує найбільше можливостей для розвитку того, що всі називають “громадянськістю” і “громадянським суспільством”.

Велика кількість дослідників звертають увагу на велику роль уряду у формуванні дієздатних та самодостатніх громад. Зокрема, підкреслюється, що уряд та органи публічного управління можуть відігравати важливу роль у створенні, полегшенні та підтримці зв’язків між громадянами та місцевими органами публічного управління [7; 28].

3. Теорії організаційного гуманізму та нового публічного адміністрування.

Третім важливим теоретичним підґрунтям НПС є організаційний гуманізм. Протягом останніх 30 років теоретики публічного управління приєдналися до колег із різних дисциплін, захищаючи думку про те, що традиційні ієрархічні підходи до соціальної організації є обмеженими з їхнього погляду на людську поведінку, та приєдналися до критики бюрократії та до пошуку альтернативних підходів до менеджменту організацій. У межах цих підходів стверджується, що сучасні публічні організації повинні менше домінувати в питаннях влади та контролю та бути більш уважними до потреб громадян, налагодження продуктивних відносин із зовнішнім середовищем.

Одними з основоположників теорії організаційного гуманізму стали К. Аргіріс та Р. Голембієвські, які запропонували низку нових поглядів на організаційний менеджмент.

У своїй книзі *“Особистість та організація”* К. Аргіріс досліджував вплив практики традиційного менеджменту на психологічний розвиток особистостей у публічних організаціях. Він стверджував, що люди, підрастаючи від немовляти до дорослої людини, рухаються від пасивності до активності, від залежності до незалежності, від обмеженого до більш широкого набору поведінкових зразків, від поверхневих до більш глибоких інтересів, від нетривалих до тривалих цілей, від другорядної позиції до позиції рівності, від відсутності обізнаності до більшої інформованості [3, с. 50].

Слід зазначити, що ідеї К. Аргіріса є прямо протилежними раціональній моделі управління, яка була чітко описана Г. Саймоном [26]. Тому не дивно, що у своїх наукових роботах К. Аргіріс звертав увагу на обмеження цієї моделі. Зокрема, К. Аргіріс зазначив, що раціональна модель Г. Саймона дуже схожа на традиційну управлінську теорію, у якій керівництво визначає цілі організації та завдання, які потрібно виконати, а також встановлює графік навчання, систему нагородження та покарання працівників [3, с. 261].

Такий погляд, на думку К. Аргіріса, не визнає того, що люди поведуться стихійно, а також діють, виходячи з власних почуттів та емоцій, які далекі від раціональних. Крім того, оскільки зростання особистості не є цілком раціональним процесом, організації, побудовані за цією моделлю, не будуть підтримувати зростання, розвиток та “самоактуалізацію” особистості. Шорше, раціональна модель віддасть перевагу тим змінам, які підвищать раціональність (ефективність) організації. Ці зміни, швидше за все, будуть надзвичайно консервативними, посилюючи статус-кво, зосередившись більше “на тому, що може бути” [3, с. 262]. На відміну від цієї точки зору, К. Аргіріс настійно закликає звертати більше уваги на “індивідуальну мораль, автентичність і самоактуалізацію людини”, на атрибути, пов’язані з “людською стороною підприємства”.

Доповнив ці ідеї Р. Голембієвські, який сконцентрував увагу на організаційних аспектах діяльності органів публічної влади. У роботі *“Люди, менеджмент та моральність”* Р. Голембієвські піддав критиці традиційні теорії організації, при цьому зробивши наголос на принципах “згори вниз”, ієрархічного контролю та стандартних операційних процедурах, стверджуючи, що такі підходи відбивають нечутливість до морального становища особистості, зокрема до питання про її свободу [16].

Цікаво, що Р. Голембієвські, як і К. Аргіріс, протиставляли свій більш гуманістичний погляд на організацію теорії раціонального вибору. Наприклад, Р. Голембієвські вперше стверджував, що припущення про класичну раціональність є методологічною конструкцією, яка просто не віддзеркалює реальність. Люди не завжди діють раціонально або навіть приблизно мають раціональну поведінку. Покладання в основу теорії раціонального вибору припущення, що люди діють раціонально, означає, на його думку, нехтування важливими політичними або емоційними міркуваннями [16, с. 1492].

Схожі думки про необхідність вивчення альтернатив традиційної, ієрархічної моделі бюрократичної організації, побудованої за принципом згори вниз, та переходу до моделей, побудованих на основі відкритості, довіри та чесної комунікації, висловлював і Р. Денхардт у книзі *“У міні організації”*. Ідеальну організацію він описував як “діалектичну організацію”. У такій організації завданням керівництва є створення умов, за яких мають місце творчість та діалог, взаємозв’язок і повага як сприяють індивідуальному зростанню та розвитку, так і надають можливість групам та організаціям більш ефективно та відповідально справлятися зі складнощами зовнішнього середовища [11].

У своїй роботі “*Нове публічне адміністрування*” Дж. Фредеріксон стверджував: “Публічний службовець зобов’язаний мати можливість розробляти та захищати критерії та заходи справедливості та розуміти вплив публічних послуг на гідність і добробут громадян” [14, с. 46]. По суті, забезпечення рівноправних рішень суспільних проблем включає в себе пропозицію не тільки надавати одні й ті самі послуги для всіх, а забезпечити більш високим рівнем обслуговування тих, хто цього більше потребує. Дж. Фредеріксон стверджує, що публічне управління не є нейтральним, і, звичайно, його не слід оцінювати лише за критерієм ефективності. За його оцінками, такі поняття, як рівність, справедливість та чуйність, також повинні мати місце в публічному управлінні.

4. Постмодернізм.

Четвертим важливим теоретичним підґрунтям теорії НПС є постмодернізм. Наприкінці 1960-х та на початку 1970-х рр. науковці в галузі публічного управління почали критично аналізувати теоретичні положення, на яких ґрунтувалася раціональна модель управління. В основу цих наукових досліджень було покладено ідею, що публічне управління, як і інші соціальні науки, стало залежним від позитивізму і що цей підхід тонко, але різко обмежив коло можливостей для обговорення в цій галузі.

Простіше кажучи, позитивістській підхід ґрунтується на тому, що соціальні науки можуть бути зрозумілими за допомогою таких же самих підходів, які використовуються у природничих та технічних науках. З цього погляду факти соціального чи організаційного життя можуть бути відокремлені від цінностей; роль науки полягає в концентрації на фактах, а не цінностях. Факти можна дослідити та виміряти так само, як і можна виміряти поведінку фізичних або хімічних елементів. У свою чергу, концепції та теорії можна побудувати, базуючись на спостереженнях “проявленої поведінки”. Позитивістський підхід було визнано основою раціональної моделі управління Г. Саймона та явно став панівним в інших напрямках вивчення публічного управління, зокрема в політології.

Теоретики постмодерністського публічного управління віддавали перевагу ідеї про те, що суспільні проблеми скоріше вирішуються через дискурс, ніж за допомогою “об’єктивного” вимірювання або раціонального аналізу [22]. Дискурс, на думку постмодерністів, дозволяє управлінням і громадянам повною мірою взаємодіяти один з одним, бути не лише раціонально зацікавленими особами, з якими обговорюються питання, а учасниками відносин, у яких вони взаємодіють один з одним як рівноправні партнери. У результаті процес переговорів та консенсусу стає способом, за допомогою якого партнери взаємодіють один з одним у такий спосіб, що охоплюють усі аспекти міжособистісної комунікації, не тільки раціональний, але й експериментальний, інтуїтивний та емоційний. За такого підходу вкрай важливим для учасника комунікації стає вміння *слухати*, очиститись і сприйняти іншого як себе [22, с. 276–277].

Отже, теоретики теорії демократичної громадянськості, громади та соціального капіталу, організаційного гуманізму, нового публічного адміністрування, а також постмодернізму допомогли з’явитися новій концепції публічного управління, що отримала назву НПС. В її основу було закладено такі основні принципи публічного управління [10, с. 553–556]:

1. *Служити громадянам, а не споживачам*: Громадський інтерес є результатом діалогу про спільні цінності, а не об’єднанням індивідуальних інтересів. Тому публічні службовці мають не просто реагувати на вимоги “споживачів”, а концентрувати увагу на побудові відносин довіри та співпраці з громадянами та між ними.

2. *Шукати спільні інтереси*: публічні управлінці повинні сприяти формуванню колективного, спільного поняття суспільних інтересів. Метою є не пошук швидких рішень, а формування спільних інтересів та спільної відповідальності.

3. *Цінувати громадянськість, а не підприємницьку діяльність*. Публічні службовці та громадяни, які прагнуть до вирішення публічних справ, краще зацікавлені в суспільних інтересах, ніж менеджери підприємств, які діють так, наче державні гроші є їхніми власними.

4. *Мислити стратегічно, діяти демократично*: політика та програми, що відповідають суспільним потребам, можуть бути найбільш ефективними та відповідальними за допомогою колективних зусиль та спільних процесів.

5. *Визнати, що підзвітність – це не просто*: публічні службовці повинні звертати увагу не лише на ринок; вони також повинні брати участь у статутному і конституційному праві, формуванні цінностей громади, політичних норм, професійних стандартів та інтересів громадян.

6. *Служити, а не керувати*. Більш важливо, щоб публічні службовці використовували управління, засноване на цінностях, допомагаючи громадянам формулювати та задовольняти спільні інтереси, а не намагатись керувати суспільством у напрямках, які ними самими і визначаються.

7. *Цінувати людей, а не суто продуктивність*. Громадські організації та мережі, у яких вони беруть участь, швидше за все, будуть успішними у довгостроковій перспективі, якщо вони працюватимуть через процеси співпраці та спільного лідерства, заснованого на повазі до всіх людей.

Порівняльний аналіз трьох моделей публічного управління подано в таблиці.

Таким чином, представники концепції НПС виходять з постулату, що державою потрібно управляти не як бізнесом, а як демократією. При цьому публічні службовці мають виражати відданість таким ідеалам, як суспільний інтерес та громадянськість. У результаті вони отримають нові навички формування та реалізації політики, розуміючи та приймаючи складність викликів, що постають перед ними, та ставлячись до своїх колег та громадян з оновленою гідністю та повагою. Публічні службовці мають відчутти себе більш цінними та вмотивованими через поширення такого розуміння служби та громади. У процесі служби публічні службовці мають також співпрацювати з громадою. Управлінці мають усвідомити, що вони можуть досягти більшого успіху завдяки вмінню *слухати* громаду, завдяки *служінню*, а не *керуванню*. На запрошення публічних службовців, навіть на їхні заклики, пересічні громадяни мають знову залучатися до процесу управління. Громадяни та публічні посадовці мають працювати спільно для визначення та вирішення нагальних проблем на основі взаємодії та ефективної комунікації.

Отже, на думку представників концепції НПС, найбільш значущім та найбільш цінним у публічному управлінні є те, що воно слугує громадянам для задоволення спільних проблем. Публічні управлінці відповідають за покращання суспільного здоров'я, за підтримку суспільної безпеки, за підвищення якості навколишнього середовища та вирішення інших завдань. Але вирішують усі ці проблеми в тісній співпраці із самими громадянами.

Як напрям подальших наукових пошуків уявляється доцільним дослідження особливостей упровадження концепції НПС у діяльність органів публічного управління розвинених країн.

Порівняльний аналіз традиційного публічного управління, НПМ та НПС

№ з/п	Характеристики	Традиційне публічне управління	НПМ	НПС
1	Попередні теоретичні засади	Політична теорія, теорія бюрократії	Економічна теорія, позитивізм, теорія раціонального вибору, теорія агентства	Теорії демократичної громадянськості, громад і соціального капіталу, організаційного гуманізму, нового публічного адміністрування та постмодернізм
2	Пов'язані моделі людської поведінки	“Адміністративна людина”	Технічна та економічна раціональність, “економічна людина” або той, хто приймає рішення на основі власних інтересів	Стратегічна раціональність
3	Особливості прояву публічних інтересів	Є політично визначеним та відображеним у законі	Становить поєднання індивідуальних інтересів	Є результатом діалогу про спільні цінності
4	Підхід до підзвітності органів публічного управління	Відповідальні перед демократично обраними політичними лідерами	Керований ринком процес задоволення потреб та інтересів приведе до відповідальності за досягнуті результати перед широкими групами громадян (або споживачів)	Дотримуються законодавства, цінностей громади, політичних норм, професійних стандартів та інтересів громадян
5	Підзвітність публічних службовців	Керівники організації	Споживачі	Громадяни
6	Роль уряду	Гребля (розроблення та упровадження політики, що концентрується на єдиній політично визначеній меті)	Керування (діяти як катализатор для розкриття ринкових сил)	Надання послуг (ведення переговорів та посередництво інтересів серед громадян та груп усередині спільноти, створення спільних цінностей)
7	Механізми досягнення політичних цілей	Управління програмами через структури публічної влади, що існують	Створення механізмів та стимулювання для досягнення політичних цілей за допомогою приватних та неприбуткових організацій	Створення коаліцій публічних, неприбуткових та приватних організацій для задоволення взаємоузгоджених потреб
8	Адміністративна свобода дій	Обмежена свобода дій	Високий рівень свобод	Свобода потрібна, але обмежена і відповідальна
9	Прийнята організаційна структура	Ієрархічна	Децентралізована	Гнучкі структури з сильним лідерством як зовні, так і всередині
10	Мотиваційні засади публічних службовців	Стабільність праці, пільги, соціальний статус	Підприємницький дух, оплата праці	Бажання працювати на благо суспільства

Список використаних джерел

1. Неліпа Д. Концепція “нової державної служби” Джанет і Роберта Денхардт // Вісник держ. служби України. 2013. № 3. С. 12–15.
2. Скрипнюк О. В. та ін. Політична система України в умовах взаємодії громадянського суспільства і правової держави. Політична система: сучасні проблеми розвитку / ред. О. В. Скрипнюк; Акад. прав. наук України; НДІ приват. права і підприємництва. Київ; Тернопіль: Підручники і посібники, 2008. 223 с.
3. Argyris C. Personality and organization. N.-Y.: Harper & Row, 1957. 291 p.
4. Barber B. A Passion for Democracy. Princeton; NJ: Princeton University Press, 1998. 238 p.
5. Bellah R. Habits of the Heart: Individualism and Commitment in American Life. Berkeley, CA: University of California Press, 1985. 355 с.
6. Brunet P. La notion de service public. URL: http://www.france-jus.ru/upload/fiches_fr/La%20notion%20de%20service%20public.pdf.
7. Creighton J. The Public Participation Handbook. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 2005. 304 p.
8. Dagger R. Civic Virtues. N.-Y.: Oxford University Press, 1997. 257 p.
9. Denhardt J., Denhardt R. The New Public Service: Serving, not Steering. N.-Y.: M.E. Sharpe, 2015. –272 p.
10. Denhardt R. B., Denhardt J. V. The New Public Service: Serving Rather Than Steering // Public Administration Review. 2000. Vol. 60. P. 549–559.
11. Denhardt R. B. In the Shadow of Organization. Lawrence, KS: Regents Press of Kansas, 1989. 159 p.
12. Etzioni A. The New Communitarian Thinking. Charlottesville, VA: University of Virginia Press, 1995. 313 p.
13. Evans S. M., Boyte H. C. Free Spaces : The Sources of Democratic Change in America. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1992. 228 p.
14. Frederickson H. G. New Public Administration. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, 1980. 143 p.
15. Gardner J. Building Community. Washington, DC: Independent Sector, 1991. 417 p.
16. Golembiewski R. T. Men, Management, and Morality. N.-Y.: McGraw-Hill. 1965. 1518 p.
17. Gutman A., Thompson D. Democracy and Disagreement. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1996. 427 p.
18. Kantor R. M. Commitment and Community. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1972. 303 p.
19. King C. S., Zanetti L. Transformational Public Service: Portraits of Theory in Practice. Armonk; N.-Y.: M.E. Sharpe, 2014. 216 с.
20. Krause S. Civil Passions: Moral Sentiment and Democratic Deliberation. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2008. 262 p.
21. Mansbridge J. Beyond Self-Interest. Chicago, IL: University of Chicago Press, 1990. 402 p.
22. McSwite O. C. Legitimacy in Public Administration. Thousand Oaks, CA: Sage, 1997. 306 p.
23. Putnam R. Bowling Alone. N.-Y.: Simon & Schuster. 2001. 541 p.
24. Sandel M. Democracy’s Discontent. Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1996. 417 p.
25. Selznick P. The Moral Commonwealth. Berkeley, CA: University of California Press, 1994. 550 p.
26. Simon H. Administrative Behavior. 4th Edition. N.-Y.: Free Press, 1997. 368 p.
27. Simon H. Making Management Decisions: the Role of Institution and Emotion // Academy of Management Executive. 1987. Feb., № 1. P. 57–64.
28. Thomas J. C. Public Participation in Public Decisions. San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1995. 240 p.
29. Turner B. S. Citizenship and Social Theory. London: Sage, 1993. 208 p.
30. Walzer M. Spheres Of Justice: A Defense Of Pluralism And Equality. N.-Y.: Basic Books. 364p.
31. Weale A. Democracy. Houndsmill, UK: Palgrave Macmillan, 2007. 292 p.
32. Wolfe A. Whose Keeper. Social Science and Moral Obligation. Berkeley, CA: University of California Press, 1989. 371 p.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

АНАЛІЗ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ПАРЛАМЕНТСЬКОГО КОНТРОЛЮ ТА АУДИТУ В СИСТЕМІ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Рарова Д. Р.,

*аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Предметом розгляду є функціонування механізмів парламентського контролю та аудиту в системі державного управління. Проаналізовано систему парламентського контролю та аудиту в зарубіжних державах, особливості функціонування їх в Україні, понятійне поле дослідження механізмів парламентського контролю та аудиту в системі державного управління.

Ключові слова: державне управління, парламентський контроль, аудит, механізми парламентського контролю та аудиту, система державного управління, понятійний апарат.

Rarova D. R.,

Postgraduate Student of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv

ANALYSIS OF THE IMPLEMENTATION OF MECHANISMS OF PARLIAMENTARY CONTROL AND AUDIT IN THE SYSTEM OF PUBLIC ADMINISTRATION

Topic of the research under consideration is an analysis of the functioning of mechanisms of parliamentary control and audit in the system of public administration. The author analyzes the system of parliamentary control and audit in foreign countries, reveals the peculiarities of their functioning in Ukraine. Using the achievements of domestic and foreign scholars in this area of activity, the author analyzes the conceptual field of studying the mechanisms of parliamentary control and audit in the system of public administration.

Key words: public administration, parliamentary control, audit, mechanisms of parliamentary control and audit, public administration system.

Визначення механізмів парламентського контролю та аудиту в системі державного управління перш за все передбачає аналіз системи державного управління та соціально-економічного становища країни. В умовах сучасних трансформаційних процесів ключовими стають засади формування системи державного управління, що лежать в основі цивілізованого демократичного громадянського суспільства, а саме: соціально-ціннісні орієнтири, високі духовні цінності, глибока повага до громадян, високоморальні підходи до управління. Євроінтеграційні процеси в державному управлінні України вимагають удосконалення чинної системи влади, вказують на необхідність перегляду законодавства в галузі управління державними процесами, потребують чіткого визначення ресурсного забезпечення задля сталого розвитку країни та поступового упровадження в європейський простір.

Сучасна система державного контролю в Україні орієнтується переважно на перевірки фінансової діяльності посадових осіб державного управління та місцевого самоврядування, унаслідок чого не приділяється належної уваги забезпеченню необхідного балансу між державою і громадянським суспільством, з одного боку, та між державним і ринковим секторами економіки – з іншого.

Актуальним нині є визначення механізмів парламентського контролю та аудиту в системі державного управління та їхніх особливостей,

© Рарова Д. Р., 2017

формулювання тенденцій розвитку в напрямі повноцінного використання потенціалу контрольної функції парламенту, оскільки парламент є єдиним законодавчим та вищим представницьким органом державної влади, що має виключне право виступати від імені Українського народу.

Розгляд цієї проблеми був започаткований низкою досліджень і публікацій таких авторів, як Ю. Барабаш [1], С. Кирий, П. Кислий, Ч. Вайз, В. Козаков [5], С. Кохан, О. Майданник [6].

Ю. Барабаш наголошує на необхідності вдосконалення нормативно-правового регулювання функції парламентського контролю: “Аналіз таких форм парламентського контролю, як парламентські слухання та парламентське розслідування, показав, що відсутність належної нормативно-правової бази їх організації і проведення не дозволяє повноцінно використати потенціал контрольної функції парламенту” [1, с. 13]. Також автор зазначив, що, беручи до уваги досвід зарубіжних країн, ми маємо адаптувати зарубіжні аналоги до вітчизняної системи державного управління: “При формуванні законодавства в сфері парламентського контролю необхідно врахувати як досвід країн з усталеними демократичними традиціями, так і вітчизняну практику парламентаризму. Це означає, що при запровадженні нових форм контролю потрібно не просто “копіювати” зарубіжні аналоги, а обов’язково враховувати вітчизняні політико-правові реалії та досвід” [Там само, с. 13].

Для визначення механізмів парламентського контролю з метою вдосконалення системи державного управління необхідно чітко сформулювати типи взаємовідносин, що виникають між суб’єктами парламентського контролю. О. Майданник зазначає: “Контрольна функція Верховної Ради України є досить широкою за напрямками її здійснення і дуже різноманітною за формами реалізації. В Україні існує розгалужена система суб’єктів парламентського контролю: парламентські комітети, народні депутати України, Уповноважений Верховної Ради України з прав людини та ін. Проте практична реалізація парламентом контрольної функції не відзначається високою ефективністю” [6, с. 4].

Головною причиною неефективної реалізації парламентом контрольної функції є: “...недостатність системних вітчизняних досліджень із проблем теорії парламентського контролю; те, що процес формування контрольної функції парламенту ще не можна визнати завершеним; відсутність достатнього досвіду та напрацьованої практики контрольної діяльності парламенту України в нових соціально-економічних та політичних умовах; невирішеність багатьох проблем, що пов’язані з недосконалістю законодавчої регламентації цієї функції парламенту; недостатнє використання існуючими організаційними структурами парламенту своїх контрольних повноважень” [Там само, с. 4].

Невисока ефективність виконання парламентом функцій призводить до втрати довіри народу до парламентарів. В. Козаков зазначає: “Духовно-ідеологічна криза, що охопила сьогодні всі прошарки українського суспільства, проявляється в різних формах, у тому числі в розриві єдиного духовного простору, втраті національного консенсусу з приводу базових цінностей вітчизняного державотворення. Разом з тим в умовах посилення соціальної стратифікації, відсутності повноцінної соціальної захищеності громадян, перспектив на гідне майбутнє, правового нігілізму триває також зростання негативних тенденцій соціальної апатії, посилюється недовіра до інститутів державної влади” [5, с. 3]

Інститути державної влади досить різні, і приведення їх хоча б умовно до єдиної системи задля визначення механізмів їхнього контролю з боку парламенту зумовлює необхідність ґрунтовного вивчення та глибокого наукового аналізу.

Мета статті полягає в дослідженні особливостей функціонування механізмів парламентського контролю та аудиту в системі державного управління.

Аналізуючи різні дефініції, що стосуються цивілізованого демократичного суспільства [2; 4], звернімося до часу їхнього виникнення. Уперше французькі просвітники визначали цивілізоване суспільство, як суспільство, засноване на засадах розуму та справедливості. На етапі розвитку цивілізації складається й розвивається цілісний соціальний порядок, що віддзеркалює базисні орієнтири цивілізаційної системи. Цивілізація формується як певна модель соціальної поведінки людини і відповідної структури суспільних інститутів. Розквіт цивілізаційної системи пов'язано з якісною завершеністю в її розвитку, остаточним складанням основних системних елементів та активізацією імперської політики, що, відповідно, символізує зупинку якісного саморозвитку суспільної системи в результаті повної реалізації базових принципів і переходу від динамічного до статичного, охоронного стану. Це закладає основу цивілізаційної кризи – якісної зміни динаміки, рушійних сил, основних форм розвитку.

На етапі згасання цивілізація вступає у стадію кризового розвитку, крайнього загострення соціальних, економічних, політичних конфліктів, духовного розлому. Ослаблення внутрішніх інститутів робить суспільство вразливим до зовнішньої агресії. У результаті цивілізація гине або в ході внутрішньої смуги, або в результаті завоювання.

Даючи визначення громадянському суспільству, шотландські просвітники наголошували на тому, що люди можуть діяти й жити як рівні між собою особи, якщо вони будуть дотримуватись у своїх вчинках законів, створюваних ними ж самими як громадянами правової держави.

Демократія (від грец. “народне управління”) характеризує демократичне суспільство як таке, у якому по-справжньому цінується людське життя і забезпечується право кожної людини на свободу. У формулюванні 16-го президента США Авраама Лінкольна, демократія – врядування “іменем народу, силами народу і для народу”. Сучасне визначення демократії як форми державного політичного устрою та соціального самоврядування являє собою систему державних, громадянських та ідеологічних інституцій, які забезпечують участь громадян в управлінні державою, узгоджують різноспрямовані інтереси, відшуковують політичні компроміси, створюють умови для цивілізованого співжиття.

Механізмами реалізації демократії в країні виступають держава, громадянське суспільство, регіональне та місцеве самоврядування.

У своїй роботі Р. Войтович зауважила: “...кожний етап розвитку суспільства формує нову модель системи державного управління, що зумовлюється конкретною державною ідеологією, відповідно до якої змінюється його функціональне значення та виводиться нова формула системи державного управління” [3].

Чи визначено “формулу системи державного управління” та яке місце в ній посідає функція контролю? Значна кількість наукових досліджень у цій галузі є доказом актуальності та невизначеності цих питань.

Розглянувши систему державного управління з точки зору науки управління, у ній можна виділити такі основні циклічні функції: мотивація, планування, організація та виконання, контроль, удосконалення. Означені елементи єдиного циклу є пов'язаними між собою, доповнюють одне одного та використовують результати попереднього елемента, при цьому кожен являє собою цілу систему підходів методів та інструментів. Відповідний баланс зазначених елементів та систем складає "формулу системи державного управління" конкретної держави, що є унікальною і підходить для однієї та неприпустима для іншої системи державного управління.

За визначенням О. Павлюх, сучасний стан проведення реформ у сфері державного управління потребує активного втручання держави. На відміну від інших, цей процес не може здійснюватись самостійно і безконтрольно. Саме контроль можна вважати одним з основних елементів успішного проведення реформ в Україні. Як зауважила автор, нині контроль є кульмінацією управлінського процесу в нашій державі. Без належної організації та здійснення контролю будь-яка діяльність є неможливою [7, с. 119].

Негативний вплив на управлінський процес має те, що в державі відсутня чітко сформульована цільова політика соціально-економічного розвитку. Це підтверджується зізнанням вищих керівників країни у тому, що досить складно в теперішні часи складати нову сучасну формулу сталого розвитку країни. Це відзначають і представники міжнародних організацій в Україні.

Розгляньмо зарубіжний досвід щодо механізмів здійснення парламентського контролю та аудиту в державному управлінні [8]. Оскільки ситуація в кожній країні різна, то відрізняються і способи розподілу політичної влади та організація парламентського контролю. Тип урядової системи значною мірою впливає на структуру та напрям відносин між законодавчою та виконавчою гілками влади та, відповідно, на підходи до парламентського контролю виконавчих органів.

У парламентських системах міністри зберігають значний вплив на процеси контролю. Деякі експерти вважають, що контрольна функція британського парламенту є недостатньою. Один досвідчений державний службовець стверджував, що британський парламент "насправді ні перед ким не відповідає за свою роботу". Парламентська школа визнає опозиційну партію, яка може слугувати протидією, забезпечуючи альтернативу партії влади. З теоретичного та практичного поглядів, опозиційні депутати парламенту зазвичай чисельно складають меншість і тому не мають можливості змінювати законодавство. Як партія опозиція часто формує когерентну групу, представляючи себе перед народом як альтернативу чинному уряду. Тому головна лінія розподілу, що зумовлює основні відмінності в контрольній діяльності, пролягає вздовж поділу політичних систем на законодавчу модель конгресного типу (наприклад, США), парламентську модель (Вестмінстерські країни, такі як Велика Британія) і змішані моделі (як прийнята у Франції).

На відміну від парламентської, конгресна модель робить сильний акцент на розподілі влад між законодавчою та виконавчою гілками як запобіжному заході проти тиранії та автократичних режимів. У рамках цієї моделі надзвичайно великі повноваження зосереджуються в руках виконавчої влади, на які, проте, завжди може бути накладено парламентське вето. Виконавчі органи влади не мають права розпустити парламент. Так само законодавці не можуть обирати або звільняти представників виконавчої влади.

Механізми контролю значно відрізняються в різних парламентах. Контроль державних фінансів є одним із головних методів здійснення ефективного парламентського контролю політики уряду. Так зване “право розподілу коштів” є головним інструментом, що забезпечується більшістю законодавчих органів по всьому світу для впливу на державну політику, контролю її розроблення й упровадження та обмеження неекономного і неправильного керівництва урядовими організаціями.

Візити на місцях — це один із найпоширеніших способів здійснення контролю. Візити дозволяють парламентарям (або їхньому персоналу) контролювати програми та виявляти проблеми в їхньому упровадженні. Візити дають можливість службовцям виконавчих органів влади пояснити подробиці їхніх програм і, можливо, заручитися підтримкою законодавців. Візити також покращують комунікації між законодавцями та службовцями виконавчих органів влади, що може допомогти в розвитку ділового співробітництва.

Комітети можуть бути ефективним інструментом контролю. Ширше висвітлення на телебаченні контрольних заходів, таких як комітетські слухання, може розглядатись як розширення участі законодавців у контрольній діяльності та зміцнення політичних стимулів для контролю. Комітети дають законодавцям потужний інструмент контролю, використовуючи два механізми контролю. Перший дозволяє комітетам запитувати письмову інформацію від відповідних урядових та експертних джерел. У деяких країнах, наприклад у США, комітети мають право викликати службовців для надання відповіді на такі запити. Другим механізмом контролю є слухання. Слухання дозволяють різним елементам суспільства – керівництву комерційних підприємств та недержавних організацій, науковцям та громадянам – висловити свої думки з приводу ефективності урядових програм.

Запити (або інтерпеляції) подібні до усних парламентських запитань, що ставляться у ході часу для запитань. Однак запитання є, скоріше, формою миттєвої взаємодії, покликаною підкреслити відмінності між урядом та опозицією, тоді як запити повинні викликати повне обговорення питання або окремого випадку неналежного виконання посадових обов'язків міністром. Запити час від часу зумовляють видання офіційної постанови парламенту. У цих випадках депутат, який направив запит, робить подання про невиконання посадових обов'язків міністром та про його звільнення.

Однак зазвичай проурядова більшість голосує проти таких пропозицій. У Німеччині існує як письмова, так і усна форма запитів.

Парламентські запитання – механізм, завдяки якому депутати можуть запитувати інформацію у керівників виконавчих органів влади та притягати їх до відповідальності за політичні дії, – це традиційна форма контролю в парламентських країнах. Хоча ця практика вперше була розроблена в Палаті общин Великобританії, зараз вона застосовується по всьому світі. Найвідомішою є усна форма парламентських запитань, коли ставляться запитання вищим урядовцям із політичних питань під час зустрічей, що мають назву “час для запитань”.

Дні уряду дозволяють членам парламенту вчасно отримувати необхідну інформацію про напрям та ефективність урядових програм, включаючи роботу урядових агентств та адміністрацій. Основною метою процедур дня уряду є надання депутатам парламенту та громадянам повної та детальної

інформації про поточні проблеми в економіці, соціальні програми, виконання бюджету, зовнішню політику, відповідність дій виконавчих органів до напрямів національного розвитку, прийнятих на законодавчому рівні, про конституційність програм та актів виконавчої гілки влади.

Одним із найпотужніших та “вибухових” інструментів в арсеналі парламенту є можливість відправляти уряд у відставку шляхом прийняття *вотуму недовіри*. Ця процедура більш поширена у країнах з коаліційними урядами, фракційна природа яких час від часу змушує одну або більше партій виходити зі складу та голосувати проти уряду.

Уповноважений з прав людини – незалежний та незаангажований службовець, який розслідує скарги на дії уряду та безпосередньо звітує парламенту. Посада вперше виникла у Швеції в 1809 р. Таку посаду було створено в різних країнах по всьому світі – один експерт описує поширення омбудсменів як світовий феномен.

Посада *генерального аудитора* подібна до посади омбудсмена, але його обов'язки обмежено питаннями, що стосуються бюджетних надходжень та витрат. В офісі генерального аудитора працюють різні професіонали – економісти, аудиторів, юристи, спеціалісти з оцінювання програм, аналізу державної політики тощо, – які оцінюють витрати державних коштів та повідомляють законодавчий орган про виявлені невідповідності.

Отже, основною функцією парламенту є контроль прийняття рішень та їхнього належного й ефективного виконання органами виконавчої влади. Механізмами парламентського контролю та аудиту в системі державного управління є сукупність методів, інструментів та форм, за допомогою яких парламент виконуватиме покладені на нього функції.

У ході проведеного дослідження ми визначили механізми парламентського контролю та аудиту в системі державного управління у світі. Наголосимо на тому, що для різних систем управління є різні механізми. Наступним кроком буде дослідження ефективності цих механізмів.

Список використаних джерел

1. Барабаш Ю. Г. Державно-правові конфлікти на сучасному етапі державотворення: конституційно-правовий аспект: автореф. дис. ... д-ра юрид. наук: 12.00.02 – конституційне право; муніципальне право. Харків: б. в., 2009. 35 с.
2. Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/%D0%A6%D0%B8%D0%B2%D1%96%D0%BB%D1%96%D0%B7%D0%B0%D1%86%D1%96%D1%8F>.
3. Войтович Р. В. Ідеологія, технологія та стиль у державному управлінні: навч.-метод. посіб. Київ: Вид-во НАДУ при Президентіві України, 2003. 192 с.
4. Енциклопедія історії України / Ін-т історії України. URL: http://resource.history.org.ua/cgi-bin/eiu/history.exe?Z21ID=&I21DBN=EIU&P21DBN=EIU&S21STN=1&S21REF=10&S21FMT=eiu_all&C21COM=S&S21CNR=20&S21P01=0&S21P02=0&S21P03=TRN=&S21COLORTERM=S=0&S21STR=Gromadyanske_suspilstvo.
5. Козаков В. М. Основні принципи державного управління в Україні: соціально-ціннісний аспект // Державне управління: удосконалення та розвиток. 2010. № 12. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Duur_2010_12_10.
6. Майданник О. О. Конституційне право України: навч. посіб. Київ: Алерга, 2011. 380 с.
7. Павлюх О. А. Поняття, мета, загальні риси та призначення контролю у сфері державного управління // Часопис Київ.ун-ту права. 2011. 119с.
8. Форми парламентського контролю в країнах Європейського Союзу: інформ. довідка, 2015. URL: <http://euinfocenter.rada.gov.ua/uploads/documents/28811.pdf>.

Надійшла до редколегії 14.11.2017 р.

ВПЛИВ СПОЖИВАЧІВ НА ЯКІСТЬ ПУБЛІЧНИХ ПОСЛУГ

Хлебников А. А.,

*аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто можливі альтернативи впливу споживачів публічних послуг, що надаються державними (комунальними) установами, на якість їхнього надання; визначено особливості цих альтернатив; проаналізовано можливість застосування їх у сучасних умовах.

Ключові слова: органи публічної влади, публічні послуги, споживачі, альтернативи.

Khliebnykov A. A.,

Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

CUSTOMERS' INFLUENCE ON PUBLIC SERVICES QUALITY

In the article the author analyzes possible alternatives to the impact of public service users provided by public (municipal) institutions on the quality of their provision; defines the features of these alternatives; analyzes the possibility of their application in modern conditions.

Key words: public authorities, public services, consumers, alternatives.

Вплив споживачів на якість надання публічних послуг державними (комунальними) установами може здійснюватися за рахунок або вдосконалення формальних правил, у рамках яких відбувається взаємодія державних службовців і одержувачів послуг (рівень інституційного середовища), або зміни характеру взаємодії споживачів із державними службовцями через зміну мотивації останніх до надання послуги такої якості, яка б задовольняла споживача (рівень інституційних угод). Вплив, як на рівні інституційного середовища, так і на рівні інституціональних угод, може здійснюватися з використанням або формальних механізмів, передбачених законодавством, або неформальних механізмів, які в певних випадках суперечать формальним правилам. Зміна формальних правил, у рамках яких відбувається взаємодія державних службовців і одержувачів послуг, може бути результатом функціонування політичного ринку (у цьому випадку вплив споживача реалізується через вплив на суб'єкта законотворчості, наприклад вибори законодавчих органів держави) або ринку інститутів (вплив споживача реалізується через спільні дії індивідів, безпосередньо спрямовані на зміну чинних правил або упровадження нових (явні інституційні угоди)). На рівні інституційних угод вплив споживачів на якість публічних послуг може здійснюватися індивідуальними діями окремих споживачів або за рахунок здійснення колективних дій.

Питання, пов'язані з особливостями надання публічних послуг, розглядаються у працях багатьох вітчизняних і зарубіжних дослідників, зокрема таких, як А. Вагнер, З. Зайнашева, Дж. М. Кларк, Р. Коуз, Ф. Ліст, С. Медянцева, А. Павлова, Є. Сороко. Проте розгляд саме визначення впливу споживачів на якість публічних послуг все ще потребує детального висвітлення.

Мета статті – визначити альтернативи впливу споживачів публічних послуг, що надаються державними (комунальними) установами, на якість їхнього надання.

У цілому можна виділити декілька інституційних альтернатив впливу споживачів публічних послуг, що надаються державними (комунальними) установами, на якість їхнього надання.

По-перше, це політичні інститути громадського впливу. Політичні інститути громадського впливу споживачів на якість публічних послуг – сукупність правил і зовнішніх механізмів примусу до їхнього виконання. У межах даних інститутів опосередкований вплив індивіда реалізується через його участь у виборах:

а) законодавчих органів держави, що приймають закони, у т. ч. регулюють сферу надання послуги;

б) представників виконавчої влади або органів місцевого самоврядування відповідної території, усередині якої здійснюється формування системи стимулів державних службовців за рахунок прийняття нормативно-правових актів, що регламентують характер взаємодії державних службовців зі споживачами публічних послуг у процесі надання послуги, а також за рахунок реалізації внутрішнього контролю виконання цих правил з боку адресатів (державних службовців);

По-друге, це неполітичні інститути громадського впливу. Вони включають сукупність правил і зовнішніх механізмів примусу до їхнього виконання, що забезпечують участь споживачів в експертизі нормативно-правових актів, що регламентують параметри якості послуг та/або контроль з боку споживачів дотримання цих параметрів адміністраторами під час надання публічних послуг.

Дані інститути передбачають, що вплив індивіда здійснюється за допомогою участі в організаціях громадянського суспільства і може виражатися у двох формах:

1) участь організацій громадянського суспільства в розробленні та експертизі нормативних правових актів, що визначають параметри якості публічних послуг (приклад впливу інституційних угод на інституційне середовище);

2) вплив організацій громадянського суспільства на зміну характеру відносин споживачів послуг з чиновниками за рахунок здійснення зовнішнього контролю (приклад взаємовпливу інституційних угод).

По-третє, це інститути впливу за допомогою використання досудових процедур оскарження або судових механізмів, що являють собою сукупність правил і зовнішніх механізмів примусу до їхнього виконання та забезпечують споживачів публічних послуг у разі надання державної послуги неналежної якості можливостями захисту своїх інтересів.

У цьому разі вплив індивіда здійснюється через звернення до безпосереднього керівника службовця, який надає послуги, або за рахунок застосування міжвідомчих процедур оскарження, або через звернення до суду для відшкодування збитку в разі надання державної послуги неналежної якості (приклад впливу індивіда на інституційні угоди).

По-четверте, це інститути впливу за допомогою укладення суспільного договору (згідно з термінологією Дж. Б'юкенена [2, с. 241]). У даному випадку вплив індивіда здійснюється опосередковано через укладання імпліцитного "соціального контракту", що визначає набір правил, відповідно до яких повинні діяти представники держави (як політики, які ухвалюють стратегії та закони, так і адміністратори, які їх виконують та безпосередньо надають послуги) під час прийняття та реалізації рішень, що стосуються забезпечення благами. У межах даного контракту прописуються параметри надання

послуг (стандарти якості) та особливості їхнього фінансування (розподілу бюджетних коштів).

По-п'яте, це неформальні інститути громадського впливу. У межах даних інститутів вплив індивіда на формальні інститути, що регулюють сферу надання публічних послуг, здійснюється опосередковано через неформальні інститути. Якщо індивіди не сприймають наслідків упровадження нового формального правила, трансакційні витрати введення такого правила будуть надзвичайно високими, і навпаки, якщо індивіди сприймають наслідки пропонованого правила, трансакційні витрати упровадження такого правила будуть незначні.

По-шосте, це інститути впливу за допомогою укладення корупційних угод. Вони являють собою сукупність правил і зовнішніх механізмів примусу до їхнього виконання, що забезпечують налагодження стимулів чиновника діяти в інтересах споживача за рахунок матеріальної мотивації з боку споживача.

У цьому разі вплив індивіда здійснюється безпосередньо на конкретного службовця, який надає послугу, за допомогою укладення угоди про параметри якості наданої послуги. Через "обмежену раціональність" споживачів послуг і схильності службовців діяти у власних, а не державних інтересах, ця форма інституційної угоди може стимулювати чиновника діяти в інтересах споживача, навіть незважаючи на те, що зміст таких угод суперечить формальним правилам інституційного середовища.

По-сьоме, це інститути впливу за допомогою використання особистих зв'язків. Вони являють собою сукупність правил і зовнішніх механізмів примусу до їхнього виконання, що забезпечують налагодження стимулів адміністратора діяти в інтересах споживача через особисті зв'язки. Це передбачає, що вплив індивіда здійснюється безпосередньо на конкретного адміністратора, який надає послугу, через неформальні зв'язки (родинні, дружні тощо), за допомогою яких можливе індивідуальне визначення параметрів якості послуги, що задовольняє даного конкретного споживача (приклад впливу індивіда на інституційні угоди).

Відзначимо, що інститути впливу за допомогою укладення суспільного договору та неформальні інститути громадського впливу можуть розглядатися як можливі теоретичні альтернативи впливу споживачів на якість публічних послуг, проте не утворюють матрицю реального вибору, оскільки вони не є результатом усвідомленого вибору споживача як механізму впливу на якість послуг.

Таким чином, для політичних інститутів громадського впливу актуалізується проблема колективних дій на рівні інституційного середовища, а для неполітичних інститутів громадського впливу та інститутів впливу за допомогою використання особистих зв'язків.

Здається доцільним проаналізувати альтернативні способи впливу індивідів на підвищення якості публічних послуг з точки зору мінімізації витрат, пов'язаних з опортуністичною поведінкою виконавців, витрат колективних дій, забезпечення достовірності зобов'язань виборних політиків та/або адміністраторів у рамках "контрактних" відносин зі споживачами.

Для аналізу можливостей впливу споживачів публічних послуг на якість їхнього надання за допомогою участі в політичних інститутах доцільно скористатися інструментарієм теорії суспільного (раціонального) вибору, основними дійовими особами в рамках якої виступають виборці (вони ж одержувачі публічних послуг), виборні політики та адміністратори. Виборці, з

одного боку, передають частину своєї влади (повноважень) політикам шляхом голосування і частину своїх ресурсів у бюджет за допомогою податкових відрахувань, з іншого – виступають споживачами послуг, що надаються органами влади.

Вплив споживачів (виборців) на якість послуг за допомогою використання інституту голосування:

– здійснюється не безпосередньо на державних службовців, які надають публічні послуги, а опосередковано, через вплив на політичні партії, виборних політиків шляхом голосування;

– обмежується колом претендентів, які беруть участь у виборах;

– здійснюється через певні проміжки часу (вплив дискретно, а не безперервно).

Досить часто використовуються інститути впливу за допомогою використання досудових процедур оскарження або судових механізмів. Особливість цієї інституційної альтернативи полягає в тому, що відбувається постконтрактний вплив споживачів (за результатами взаємодії між чиновником та одержувачем послуг, що вже відбулася). Використання даної альтернативи дозволяє знижувати інформаційну асиметрію за рахунок появи зворотного зв'язку (гарантом дотримання державним службовцем інтересів споживачів у даному випадку є безпосередньо одержувач послуги, який може спостерігати за безпосередніми результатами діяльності державного службовця і зіставляти параметри якості наданої послуги з параметрами, регламентованими у формальних правилах).

Між тим масштаби і характер використання судових механізмів істотно залежать від адекватності та ефективності досудових процедур вирішення спорів (суди можуть розглядатися як засіб забезпечення достовірності зобов'язань з боку керівництва відомства по відношенню до дотримання інтересів споживачів під час вирішення конфліктних ситуацій).

Незважаючи на ослаблення інформаційної асиметрії за рахунок здійснення моніторингу діяльності державних службовців споживачами послуг, необхідно брати до уваги, що такого роду моніторинг пов'язаний для споживачів публічних послуг із певними транзакційними витратами:

1) витрати з вивчення формальних правил, у яких прописано вимоги до параметрів публічних послуг (підстави для застосування досудових процедур оскарження або судових механізмів);

2) витрати безпосередньо самої процедури досудового оскарження або використання судових механізмів (ці витрати генерують процедурні правила залагодження конфліктів, що визначають доступність для споживачів послуг даної інституційної альтернативи).

Транзакційні витрати з вивчення формальних правил з високою ймовірністю окупаються в разі:

– високої частоти транзакцій споживача послуг з даним державним відомством (наприклад, під час подавання податкової декларації);

– значущих негативних наслідків для споживача від опортуністичної поведінки державних службовців: істотне збільшення транзакційних витрат отримання послуги (збільшується час, витрачений у чергах; кількість звернень у відомство; кількість необхідних для отримання послуги документів тощо); отримання послуги не в повному обсязі; відмова в отриманні послуги.

Для стимулювання споживачів до використання судових механізмів, що діють на державних службовців, справляючи стримувальний ефект, і стимулюють керівництво відомства до справедливих (неупереджених)

рішень у разі застосування досудових процедур оскарження, витрати з подачі, реєстрації скарги в судових органах повинні бути мінімальними, щоб не створювати вхідних бар'єрів. Однак у цьому випадку може з'явитися проблема обмеженої пропускної здатності судової системи і пов'язане з цим збільшення трансакційних витрат використання судових механізмів для споживачів послуг (уповільнення процедури залагодження конфліктів, затягування винесення рішення тощо). Крім того, дуже низькі витрати використання цих інструментів можуть стимулювати появу споживчого "екстремізму".

Досить цікавими є інститути впливу за допомогою укладення корупційних угод. Дана інституційна альтернатива, по суті, являє собою засіб з підвищення якості публічних послуг приватним порядком (на противагу виробництва цього блага як суспільного). Згідно з неоінституціональним підходом, під корупцією розуміють різновид опортуністичної поведінки чиновника, що виникає внаслідок високого рівня асиметрії інформації між громадянами й адміністраторами (агентами) [5].

Однак на цю ситуацію можна подивитися і з іншої точки зору: у разі якщо корупційна угода здійснюється за ініціативою споживача, виявляється, що державний службовець діє в інтересах одного зі своїх принципалів, при цьому завдаючи шкоди іншим (вищестоящому керівництву, політикам тощо).

Чим вище рівень політичної конкуренції в країні, а отже, вище ефективність використання політичних інститутів голосування, тим вище значення репутації. Відповідно суб'єкти, які приймають політичні й державноуправлінські рішення, більшою мірою орієнтуються на політичні чи адміністративні вигоди, і тим менше вони зацікавлені у збереженні корупційних відносин [7]. Це знижує ймовірність укладання корупційних угод.

Не менш цікавими є також інститути впливу за допомогою використання особистих зв'язків. Споживачі, крім іншого, мають можливість впливати безпосередньо на конкретного чиновника, який надає послугу, через неформальні зв'язки (родинні, дружні тощо), що являють собою персоніфікований вплив, на противагу впливу інституційному, заснованому на правових і процедурних механізмах.

Тим самим в даному разі надання публічної послуги відбувається в рамках відносин контракту (характеризується тривалими стосунками сторін контрактації, необхідністю спільних інвестицій у специфічні активи – споріднені, дружні зв'язки, гарантом виконання зобов'язань з боку чиновника є обидва контрагенти). Використання цієї інституційної альтернативи отримання публічної послуги необхідної якості для споживача пов'язано з мінімальними трансакційними витратами: відсутні як трансакційні витрати моніторингу відповідності параметрів якості послуг до вимог, зафіксованих у формальних правилах, так і трансакційні витрати примусу до виконання прийнятих чиновником у рамках контрактних відносин зі споживачами послуг зобов'язань (оскільки інституціональні угоди між споживачем і державним службовцем засновано на особистих відносинах, що функціонують як джерела довіри і неформальні обмежувачі опортуністичної поведінки).

Забезпечення достовірності зобов'язань з боку адміністратора не вимагає ніяких додаткових механізмів, гарантом є, зокрема, безпосередньо сам чиновник, непотрібні зовнішні механізми примусу до виконання прийнятих зобов'язань. Однак при цьому виникають негативні ефекти для інших

споживачів публічних послуг цього відомства (за аналогією з ситуацією, коли використовуються корупційні схеми): знижується якість і/або пропозиція публічних послуг, може виникнути погіршення відбору у сфері бізнесу та суспільства (за рахунок створення конкурентних переваг економічним агентам, залученим у тісні зв'язки з державними службовцями).

Здійснення впливу на якість публічних послуг за допомогою використання особистих зв'язків має об'єктивні обмеження, пов'язані з лімітованою чисельністю учасників такого роду мереж. Тим самим наявність інших інституційних альтернатив, які передбачають можливість здійснення впливу на параметри якості публічних послуг, використовуючи правові механізми, є необхідною умовою сталого соціально-економічного розвитку, формуючи інституційне середовище взаємодії державних службовців з недержавними суб'єктами, розширюючи його сферу за межі локальних спільнот.

Незважаючи на те, що споживачі послуг мають достовірну інформацію про якість фактично наданої послуги, вони можуть не знати про закріплені у формальних правилах вимоги до процесу надання послуги, оскільки вивчення їх пов'язано для споживача з додатковими транзакційними витратами. Адміністратори, у свою чергу, зацікавлені в підвищенні асиметрії інформації між ними і споживачами послуг. Тому проблема "принципал – агент" ("політик – адміністратор") на рівні державного апарату має свою специфіку порівняно з іншими ієрархічними структурами. Проблема управління поведінкою виконавця в цій сфері посилюється значною протяжністю ланцюжка агентування: "виборець як принципал у результаті виборів делегує свої повноваження депутатам і президентові, які, у свою чергу, призначають (стверджують) в якості свого агента уряд, останньому підпорядковуються підвідомчі чиновники, які повинні виконувати різні функції держави, що зачіпають інтереси виборців як одержувачів публічних послуг, і які є, по суті, невідконтрольними суспільству, виборцям" [4, с. 31]. Такий ланцюжок підпорядкованості призводить до невизначеності принципала для конкретного чиновника, розвиваючи проблему невизначеності.

Отже, можна говорити про множинність принципалів і проблему мультипідпорядкованості, що гіпертрофує опортуністичні нахили агента. Помилки першого роду характеризуються відсутністю застосування санкції у разі порушення зобов'язань, під час здійснення помилок другого роду санкції застосовуються до суб'єкта, який дотримувався умов зобов'язань. У даному контексті гостро постає проблема дедалі гіршого відбору в державному апараті, що має стати напрямом подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Бьюкенен Дж. Конституция экономической политики. (Нобелевская лекция) // Вопросы экономики. 1994. № 6. С. 104–113.
2. Бьюкенен Дж. М. Сочинения. Конституция экономической политики. Расчет согласия. Границы свободы // Нобелевские лауреаты по экономике. Т. 1 / Фонд экономической инициативы. М.: Таурис Альфа, 1997. 560 с.
3. Медянцева С. Г. Система социальных услуг в процессе становления и развития рыночной экономики: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Кемерово, 2003. 20 с.
4. Ставцева Т. И. Информация как субстанциональный элемент современной экономики и категория теоретического анализа: монография. М.: Экон. фак. МГУ; ТЕИС, 2006. 149 с.
5. Уильямсон О. И. Экономические институты капитализма. Фирмы, рынки, отношенческая контрактация: пер. с англ. / науч. ред. и вступ. ст. к.э.н. В. С. Катькало. СПб.: Лениздат; SEV Press, 1996. 702 с.
6. Шаститко А. Е. Достоверность обязательств в дискретных структурных альтернативах управления транзакциями. М.: Промышленник, 2008. 48 с.

7. Шаститко А. Е. Публичные услуги и функции государственного управления. – М.: Бюро экон. анализа; ТЕИС, 2002. 331 с.
8. Den Hertog P. Knowledge-Intensive Business Services as Co-Producers of Innovation // International Journal of Innovation Management. 2000. P. 491–528.
9. Taliерcio R. Administrative Reform as Credible Commitment: The Impact of Autonomy on Revenue Authority Performance in Latin America // World Development. 2003. Vol 28, № 2. P. 213–232.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351:35.078.3

ПРОЦЕС КОНТРОЛЮ В ДЕРЖАВНОМУ УПРАВЛІННІ: ТЕОРЕТИКО-МЕТОДОЛОГІЧНИЙ АСПЕКТ

Шевченко О. М.,

*аспірант кафедри економічної теорії та фінансів,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто поняття процесу контролю в теорії державного управління на відповідність до первинного поняття процесу. Проаналізовано стадії та етапи процесу контролю. Видозмінено класичні підходи до визначення та складових процесу контролю. На основі аналізу побудовано схему процесу контролю.

Ключові слова: контроль, процес контролю, стадії контролю, модель контролю, етапи контролю.

Shevchenko O. M.,

Postgraduate Student of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv

FEATURES OF CONTROL PROCESS IN PUBLIC ADMINISTRATION: THEORETICAL AND METHODOLOGICAL ASPECT

The control process concept in the theory of state administration is considered in accordance with the original process concept. The stages and phases of the control process are analyzed. The classical approaches to the definition and components of the control process are changed. Based on the analysis, a scheme of the control process is constructed.

Key words: control, control process, control phases, control model, control stages.

Наукові дослідження контролю в державному управлінні мають доволі широку та вагому базу. Описано значну кількість методів, способів та інструментів за допомогою яких здійснюється контроль. Досліджено форми контрольних заходів та принципи їхнього проведення. Узагальнюється вітчизняний та зарубіжний досвід в цьому напрямі. Але, досліджуючи питання контролю, науковці не виокремлюють процес контролю із загальної системи показників, що характеризують його в цілому, для більш детального дослідження. А це питання має суттєве значення для розуміння предмета з практичної точки зору.

Процес контролю поділено на стадії, що включають декілька послідовних етапів здійснення контролю. Це певний алгоритм, що описує послідовність дій на шляху досягнення мети контролю та отримання найбільш точної інформації, що забезпечить ефективність прийняття управлінського рішення.

© Шевченко О. М., 2017

Тому детальне розуміння складових процесу контролю має вагоме значення для дослідження системи контролю в державному управлінні.

Аналізом процесу контролю та його складу займалися такі науковці: О. Александрович, Ф. Бутинець, Л. Гуцаленко, В. Дерій, М. Коцупатрій, Н. Миронова, Л. Набока, П. Федосов, Н. Фоміцька та ін. Незважаючи на потужну роботу в цьому напрямі, неопрацьованою залишається низка питань із приводу складу та послідовності дій у ході здійснення процесу контролю.

Метою статті є аналіз процесу контролю в державному управлінні, визначення послідовності його стадій та етапів.

Контроль як процес визначає послідовність і порядок здійснення процедури перевірки. Для первинного розуміння поняття процесу варто звернутися до тлумачного словника, що так пояснює його значення [2, с. 1179]:

1. Послідовна зміна предметів і явищ, що відбувається закономірним порядком.

2. Сукупність низки послідовних дій, спрямованих на досягнення певного результату.

3. Перебіг розвитку чого-небудь.

4. Послідовна зміна станів об'єкта в часі.

У літературі описуються процеси – технологічні, виробничі, трудові та ін. Саме через це чотири пояснення процесу мають деяку різницю, але описують одну суть. Тому доречним буде обрати одне з них, що найбільш підходить до визначення контролю як процесу.

Контроль як явище в державному управлінні – це облік, перевірка рахунків, звітності, нагляд з метою перевірки місця, де перевіряють рахунки [3; 7]. Тому друге тлумачення зі списку буде найбільш чітко пояснювати процес контролю.

Отже, процес контролю – це сукупність низки послідовних дій, що являють собою облік, перевірку звітності, рахунків, а також нагляд з метою перевірки місця де здійснюється процес контролю. Але це тлумачення є неповним, оскільки друга частина поняття має містити тлумачення того, на який результат спрямовано дії.

Що стосується результатів контролю, то ця тема на території України є доволі проблематичною. Роботу значної частини органів системи державного управління, наділених контрольними функціями, оцінюють за показниковою системою. Тобто що вище показник виявлених контрольними органами порушень, то ефективніше здійснено роботу [10]. Ця ситуація призводить до того, що результатом роботи контрольних органів є виявлення порушень, а результатом контролю – саме порушення. А це, на жаль, не віддзеркалює основного завдання контролю. Та цю проблему можна вирішити, використовуючи світовий досвід.

Світовий досвід у здійсненні державного фінансового контролю узагальнюється міжнародною професійною організацією INTOSAI (International Organisation of Supreme Audit Institutions), що об'єднує вищі органи фінансового контролю країн, декларує завдання контролю у виявленні відхилень від встановлених стандартів і порушень принципів законності, доцільності, ефективності й економності використання державних коштів. Метою є внесення корективів для уникнення повторення порушень на майбутнє [7; 8]. Отже, в цьому випадку результатом буде не порушення, а відсутність повторного порушення.

Досліджуючи питання контролю в державному управлінні, науковці докладно не розглядають процес контролю, а лише включають його до системи показників, що характеризують контроль у цілому.

Використовуючи класичне визначення, процес контролю можна охарактеризувати як діяльність об'єднаних певну структуру суб'єктів контролю (органів контролю, керівників, контролерів, громадських організацій), спрямовану на досягнення в найбільш ефективний спосіб поставлених цілей шляхом організації певних завдань і застосування відповідних принципів, методів, технічних засобів і технології контролю [6, с. 397–405].

Ф. Бутинець, автор багатьох досліджень із питань контролю та фінансового контролю, на якого посилаються майже всі дослідники цієї теми, процес контролю визначає як діяльність об'єднаних у певну структуру суб'єктів контролю, направлену на гарантоване досягнення в найбільш ефективний і продуктивний спосіб поставленої мети контролю й застосування відповідних принципів і типів, методів і техніки контролю [4].

Наведені визначення майже однакові, і на основі їх інші автори пояснюють це поняття. Але на початковому етапі стояло питання визначення контролю як процесу, виходячи з первинного поняття процесу. Чи відповідає воно першій частині тлумачення? Так, відповідає. Сукупність низки послідовних дій тут замінено діяльністю структури суб'єктів контролю. Це не лише дає уявлення про самі дії з контролю, але й показує, ким вони здійснюються. Що стосується другої частини визначення, то тут була зацікавленість у результаті дій або діяльності суб'єктів контролю. У першому визначенні, Мескона, результатом є досягнення цілей, але самої мети не описано. Та це цілком закономірно, тому, що цей автор [6] подавав визначення більшою мірою для менеджменту і для виробничих процесів, а метою вважався кінцевий продукт виробництва і найбільший зиск від нього.

Друге визначення більш наближене до державного управління і говорить про досягнення мети контролю, що і є результатом [2]. Описано що застосовується для досягнення мети, але не зазначено що є метою. Тому для формування визначення поняття, на основі первинного поняття процесу, варто скористатись об'єднаним світовим досвідом INTOSAI. За принципами цієї організації метою здійснення контролю є внесення корективів для уникнення повторення порушень у майбутньому [7; 8].

Підсумовуючи вищевикладене, можна сформулювати визначення. Процес контролю – це сукупність низки послідовних дій, здійснений суб'єктами контролю, у вигляді обліку, перевірки звітності, рахунків, а також нагляду за місцем, де здійснюється процес контролю, на предмет виявлення відхилень від встановлених стандартів, з метою внесення корективів для уникнення повторення помилок у майбутньому.

Сукупність низки послідовних дій може містити різні набори цих дій залежно від предмета контролю. Тому варто розглянути процес укрупнено і виділити стадії процесу контролю. Найбільш поширеним є використання трьох стадій із певною послідовністю [4]:

підготовча – вибір об'єкта, предмета, засобів здійснення контролю та осіб, які перевіряють, складання плану;

центральна – збирання, оброблення, аналіз інформації;

підсумкова – прийняття рішень за підсумками контролю, доведення їх до адресатів; надання допомоги; контроль виконання прийнятих рішень.

Кожна наступна стадія розпочинатиметься після закінчення попередньої та включатиме декілька етапів. Та якщо розглядати класичний варіант контролю за етапами, то він несповна відповідає описаним стадіям.

Класичний процес контролю [6, с. 284–290]:

1. Першим етапом є встановлення критеріїв та стандартів (цілей, що піддаються вимірюванню).

2. Другий етап – це оцінювання фактично досягнутих результатів, відповідно до встановлених критеріїв.

3. Третій етап полягає в дії: нічого не робити, усунути, відхилити або переглянути стандарт. Вибір залежатиме від результату, отриманого на другому етапі.

Перше, що відсутнє в цьому переліку, – це вибір об'єкта і предмета контролю на цьому об'єкті. Даний етап є важливим, бо саме він є передумовою для вибору встановлених критеріїв і стандартів контролю відповідно до специфіки діяльності підконтрольного об'єкта. Після встановлення стандартів і критеріїв настає етап вибору засобів контролю та формується група контролерів, які будуть здійснювати контрольний захід на основі розробленого плану.

Основна робота виконується на другій стадії, і другий етап класичного процесу відповідає цій стадії. Збирання, оброблення, аналіз інформації та оцінювання фактичних результатів порівняно із запланованими на відповідність до встановлених критеріїв. Тому цю стадію доречно назвати основною, оскільки саме вона і є найбільш працемісткою в загальному процесі, і від неї залежать напрями двох інших.

Третя стадія відповідає третьому етапу і передбачає прийняття управлінського рішення на основі результатів, здобутих на попередній стадії.

Авторським колективом під керівництвом Г. Одінцової класичний етап стадій процесу контролю було подано у вигляді схеми із додаванням ще одного етапу (рис. 1).

На відміну від класичного уявлення про процес контролю, ця схема містить ще один етап – створення моделі. Тому необхідно розглянути зміст кожного етапу більш детально, саме так, як пояснюють його розробники схеми.

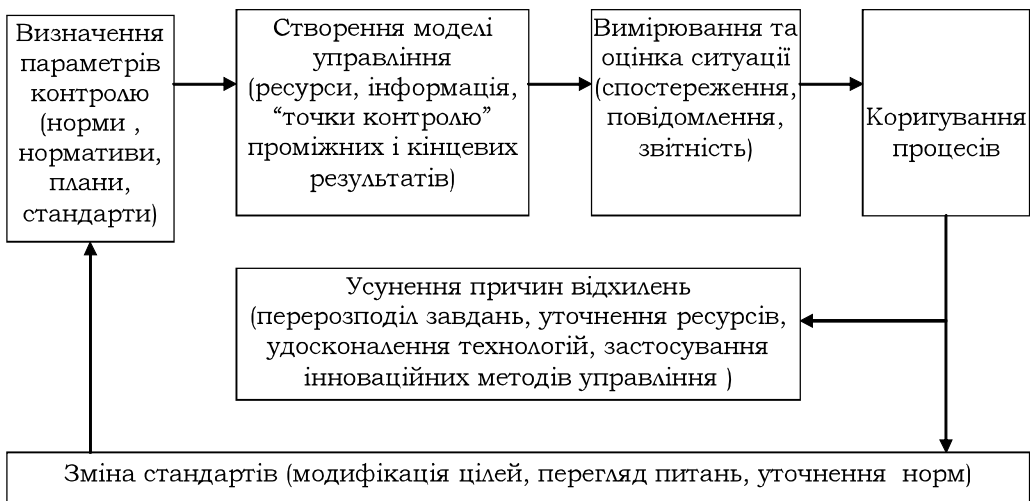


Рис. 1. Процес контролю [11, с. 8]

Перший етап – це встановлення параметрів бажаного результату (стандарту). Контрольна діяльність, як і будь-яка управлінська праця, розпочинається з формулювання мети. Під час здійснення процесу контролю мета конкретизується, уточнюється, перетворюючись на норми функціонування – критерії, за якими оцінюється дія системи управління або перебіг виконання виробничого процесу.

Другим етапом процесу контролю є створення моделі, що передбачає визначення технологій, методів вимірювання, оцінювання ресурсів щодо забезпечення перебігу всього процесу. Основним ресурсом управлінської системи є інформація, тому на цьому етапі досить важливим є моделювання її збору: визначення джерел, обсягу її надходження, методології опрацювання. Тому процес контролю повинен оцінювати витрати часу на збирання, передачу й аналіз інформації, на її зберігання, пошук, а також на всі види обладнання, що використовуються для здійснення контролю. Крім того, реалізація функції контролю в державному управлінні вимагає врахування специфіки управління в кожній сфері. Тому визначення “точок контролю” є обов’язковим елементом цього процесу. Їхнє встановлення дозволить постійно відстежувати стан дотримання цілей організацією.

Третій етап передбачає як вимірювання фактичного результату виконання діяльності, так і його оцінювання. Процедура вимірювання фактичного результату виконання є засобом отримання необхідної інформації для суб’єкта управління та контролю. Вимірювання результатів – найважчий і найдорожчий елемент контролю.

Четвертий етап процесу контролю – це реакція на результати порівняння (коригувальні дії). Контрольні звіти є індикаторами відхилень від плану. За результатами цих звітів досліджуються причини проблем, розробляються варіанти подолання їх, застосовуються коригувальні дії [11, с. 8–14].

Як уже зазначалося, до класичного процесу контролю додано етап створення моделі. Насамперед необхідно визначити, до якого типу відноситься створювана модель контролю. Це дасть можливість відсікти частину теорії, що не стосується цієї наукової розробки.

Існує три базових типи моделей [6, с. 160]:

1. Фізична модель подає те, що досліджується, за допомогою збільшеного чи зменшеного опису об’єкта або системи. Тобто зменшена або збільшена фактична модель.

Як вказує Шеннон: “Відмінна характеристика фізичної (портретної) моделі полягає в тому, що в певному сенсі вона виглядає як модельована цілісність” [12].

2. Аналогова модель являє досліджуваний об’єкт аналогом, що поводить себе як реальний об’єкт, але на вигляд не є таким: графік, організаційна схема тощо. Така модель дає більш простий та ефективний спосіб сприйняття прояву складних взаємозв’язків структури великої організації.

3. Математична модель, яку називають також символічною, використовує символи для опису властивостей або характеристик об’єкта чи події, а саме: сукупність математичних співвідношень, рівнянь, нерівностей, що описують основні закономірності, властиві досліджуваному процесу, об’єкту або системі.

Очевидно, що більшість моделей, побудованих для вивчення контролю як процесу і як системи, є аналоговими. Що стосується моделей у державному управлінні, то для визначення їхніх особливостей також використовують аналогові моделі. Наприклад, П. Федосов, досліджуючи європейські моделі державного управління та тлумачення авторів, що їх описують, дав таке

визначення: моделлю державного управління називають сукупність характеристик, що відрізняють систему державного управління в даній країні чи групі країн від таких систем в інших країнах (групах країн) [9, с. 51].

Багато дослідників розглядають моделі державного контролю та державного фінансового контролю в історичній ретроспективі. Саме так у своїх дослідженнях О. Александрович розглядала моделі державного фінансового контролю. Вона підкреслює: “Ми можемо визначити поняття “модель державного фінансового контролю” як конкретно-історичну систему державного фінансового контролю, що відображає специфіку державного управління на даному етапі державницького розвитку та характеризується єдністю мети, організаційної побудови, форм і методів контрольної діяльності” [1].

Отже, додавання четвертого етапу до класичного процесу контролю є доречним і обґрунтованим, особливо розглядаючи контроль у державному аспекті, тому що велика кількість вчених здійснюють свої дослідження, використовуючи моделі.

Таким чином, модель є спрощеним образом об’єкта дослідження. Тобто якщо ми розглядаємо об’єкт, як систему, ми створюємо спрощений варіант системи для вивчення її властивостей і характеристик, простіше кажучи – моделюємо об’єкт. І якщо розглядати контроль як систему, то це відбувається за допомогою процесу моделювання. Але сам процес контролю описує послідовність дій. Спираючися на проаналізовану теорію, процес контролю можна подати у вигляді схеми (рис. 2).

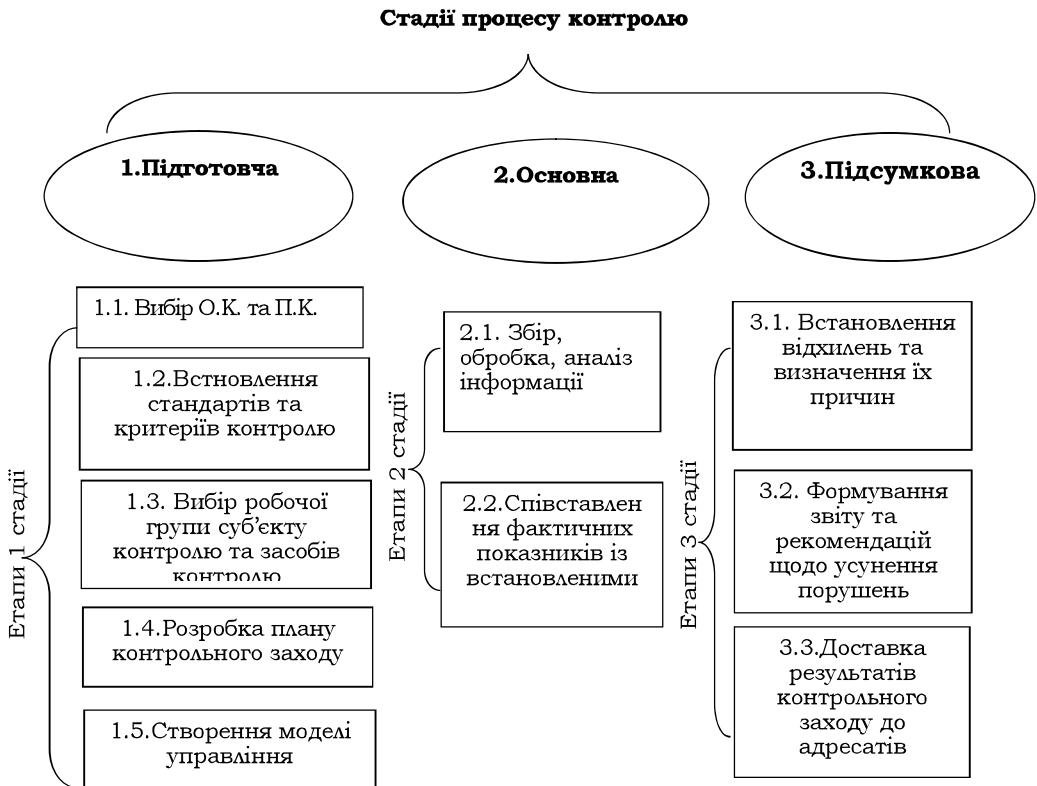


Рис. 2. Схема процесу контролю

Як видно на схемі, підготовча стадія є доволі працемісткою. Ретельна підготовка до контрольного заходу дає можливість швидко виконати поставлені завдання, розподілити обов'язки між учасниками контрольного процесу та використати найбільш ефективні засоби для здійснення контролю. Підсумкова стадія є найбільш важливою для замовника або особи, що представляє його інтереси. Замовник зацікавлений у результаті контрольного заходу, оскільки на його основі буде формуватися управлінське рішення за результатами проведеного контрольного заходу.

Було зроблено аналіз поняття процесу контролю в державному управлінні на основі первинного тлумачення терміна процесу порівняно з сучасним поданням його в науковій літературі вітчизняними авторами, а також доповнено посиланням на світовий досвід. Узагальнивши весь масив використаних джерел, процес контролю можна визначити як сукупність низки послідовних дій, здійснених суб'єктами контролю, у вигляді обліку, перевірки звітності, рахунків, а також нагляду за місцем, де здійснюється процес контролю, на предмет виявлення відхилень від встановлених стандартів, з метою внесення корективів для уникнення повторення помилок у майбутньому.

У ході більш детального дослідження поняття було розглянуто стадії та етапи процесу контролю. Це дало змогу встановити, що класичний підхід до визначення трьох стадій не повністю описує процес контролю в державному управлінні. Тому дослідження було ще більш деталізовано під час розгляду етапів, що входять до цих стадій. Встановлено, що досить доречною стала ідея додавання етапу створення моделі контролю, оскільки велика кількість науковців розглядають системи контролю у вигляді моделей та використовують у своїй роботі метод моделювання. Крім того, досить важливими саме в державному управлінні є підготовча та підсумкова стадії процесу. На відміну від постійного виробничого процесу контролю, у державному управлінні специфіка кожного окремого контрольного заходу є різною і до неї необхідно ретельно готуватись. Відповідно, підсумкова стадія в кожному окремому випадку також матиме унікальний висновок.

На основі даного дослідження було сформовано схему процесу контролю, яка включає в себе три стадії – підготовчу, основну і підсумкову. Ці стадії здійснюються поетапно, що забезпечує якісне і цілеспрямоване здійснення контролю в державному управлінні. Незважаючи на великий масив дослідженої інформації, залишається багато нерозкритих питань стосовно технології здійснення процесу контролю в державному управлінні, що потребують більш детального дослідження.

Список використаних джерел

1. Александрович О. О. Сучасна нормативна модель державного фінансового контролю в контексті світового досвіду // *International scientific journal*. 2015. № 9. С. 9–14. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/mnj_2015_9_4.
2. Великий тлумачний словник сучасної української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. К.; Ірпінь: Перун, 2005.
3. Гуцаленко Л. В., Дерій В. А., Коцупатрий М. М. Державний фінансовий контроль: навч. посіб. для студ. вищ. навч. закл. Київ: ЦУЛ, 2009. 424 с.
4. Контроль і ревізія: підручник / Бутинець Ф. Ф., Бардаш С. В., Малюга Н. М., Петренко Н. І. Житомир: ЖІТІ, 2000. 512 с.
5. Лімська декларація // Офіц. сайт Рахункової палати України. URL: <http://www.ac-rada.gov.ua/control/main/uk/publish/article/140217>.
6. Мескон М., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента (Management): пер. с англ. М.: Дело, 1997. 704 с.

7. Ожегов С. И. Словарь русского языка. М.: Сов. энцикл., 1973. 846 с.
8. Офіційний сайт INTOSAI. URL: <http://www.intosai.org>.
9. Федосов П. А. Европейские модели государственного управления: общее и особенное // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2010. № 2, т. 3. С. 51–59. URL: <http://cyberleninka.ru/article/>.
10. Фоміцька Н. В., Шевченко О. М. Результативність діяльності органів державного фінансового контролю в Україні: проблеми оцінки // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2013. Вип. 4 (43). С. 161–168.
11. Фоміцька Н. В., Миронова Н. С., Набока Л. В. Контроль у державних інституціях: навч. посіб. / за заг. ред. д.е.н., проф. О. Ю. Амосова. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2012. 144 с.
12. Robert E. Shannon, Systems Simulation: The Anand Science. Englewood Cliffs. N.J.: Prentice-Hall, 1975. P. 4.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

ДЕРЖАВНЕ РЕГУЛЮВАННЯ ПРОЦЕСІВ ЕКОНОМІЧНОГО І СОЦІАЛЬНОГО РОЗВИТКУ

УДК 330.14.01

ПОНЯТТЯ “ПРИХОВАНІ АКТИВИ” В КОНТЕКСТІ КАПІТАЛІЗАЦІЇ ПІДПРИЄМСТВА

Горячук В. Ф.,

д.е.н., старший науковий співробітник,

професор кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою;

Назаренко Ю. А.,

здобувач кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою,

Одеський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Одеса

Зроблено аналіз визначень поняття “приховані активи”. Проведено структурування цих визначень із метою виділення в кожному з них родового поняття та істотних ознак. На підставі цього здійснено синтез узагальненого визначення поняття “приховані активи”.

Ключові слова: активи, приховані, недооцінені, бухгалтерський баланс, капітал.

Goryachuk V. F.,

Doctor of Economics, Senior Researcher, Professor of Globalistics and European Integration and National Security Management Department;

Nazarenko Y. A.,

Graduate Student of Globalistics and European Integration

and National Security Management Department,

ORIDU NAPA, Odesa

CONCEPT OF “PRISONED ASSETS” IN THE CONTENT OF THE CAPITALIZATION OF THE ENTERPRISE

The article analyzes the existing definitions of the concept of “hidden assets”. The structuring of these definitions has been carried out in order to distinguish generic concepts and essential features in each of them. On the basis of this, a synthesis of the general definition of the concept of “hidden assets”.

Key words: assets, hidden, undervalued, balance sheet, capital.

У капіталістичному суспільстві капітал є головним джерелом економічного розвитку. Тому дуже важливо знати, який капітал має підприємство, включаючи приховані активи.

Сьогодні немає єдиного розуміння поняття “приховані активи”. Одні дослідники пов'язують це з недооцінкою активів підприємства, інші – з активами, що не обліковуються в бухгалтерському балансі підприємства, треті – з недостатнім або неефективним використанням активів тощо. Це є результатом застосування різних методологічних підходів і недостатнього дослідження концептуально-категоріального апарату.

Необхідно здійснити структурний аналіз визначень поняття “приховані активи” і сформулювати загальне визначення цього поняття.

У капіталістичному суспільстві домінантою економічного розвитку є капітал у широкому сенсі цього поняття. Як зазначав І. Фішер, капітал – це будь-який актив, який забезпечує отримання доходу (додаткової вартості) [11]. Тобто це не тільки капітал у вузькому (класичному) розумінні як фізичний капітал (основні засоби), але й людський, природний, соціальний капітал і нематеріальні активи [1, с. 42]. Згідно з бухгалтерським обліком, капітал підприємства – це його активи (ліва частина балансу), сформовані за рахунок інвестування власного і позикового капіталу (права частина балансу). Стосовно активів підприємства слід зазначити:

– вмiє їх використання забезпечує отримання вигоди у поточному та в майбутньому часі;

– відповідна законодавчо-нормативна база забезпечує підприємству право власності на його активи.

Уявлення про капітал підприємства та його оцінювання на основі його балансу має суттєві недоліки:

по-перше, невідповідність вартості активів згідно з бухгалтерським обліком до їхньої реальної вартості. Як правило, має місце заниження вартості, що зумовлене процесами інфляції, морального старіння та іншими чинниками;

по-друге, активи, що контролюються підприємством та використовуються для отримання вигоди, але не обліковуються в балансі підприємства.

Якщо питанням реального оцінювання активів підприємства займалося чимало дослідників, то проблема обліку та оцінювання активів, які не є відображеними в бухгалтерському балансі, але забезпечують отримання доходів, потребує додаткового дослідження. Такі активи пов'язують із поняттям “приховані активи” (hidden assets). А. Лопатников визначає це поняття як прихований основний капітал – різницю між заниженою вартістю основного капіталу на відповідному бухгалтерському рахунку і його фактичною вартістю. Таке розуміння поняття “приховані активи” залишає поза увагою інші складові активів, наприклад нематеріальні активи, вартість яких також занижено. На нашу думку, більш повним є інше визначення поняття “приховані активи” цим автором: активи, вартість яких свідомо або за правилами обліку занижено (або які виникли в результаті завищення оцінки зобов'язань) та/або які не включено до балансу [10].

У фінансовому журналі “INSIDERpro” приховані активи розглядають як недооцінені активи в корпоративному балансовому звіті, які не враховано і не відображено в ціні акцій компанії [7].

Автори [5] розуміють приховані активи підприємства як чинники, які, відповідно до законодавства, не вносяться в бухгалтерський баланс, але дають компанії певні переваги й матеріальні вигоди в доступному для огляду майбутньому.

А. Щепотьєв визначає поняття “приховані активи” як майно, права, додаткові можливості та інші поліпшення, наявні в організації, які не відображено в балансі у вартісній оцінці (ті, що списані, частково списані або не підлягають бухгалтерському обліку відповідно до законодавства, не враховані під час розрахунку чистих активів або власних коштів організації), володіння якими дає або дасть в доступному для огляду майбутньому перевагу або економічні вигоди організації порівняно з іншими організаціями, у яких їх немає [9].

В останніх двох визначеннях основний акцент робиться на відсутності обліку в бухгалтерському балансі. При цьому А. Щепотьєв зазначає, що йдеться

про активи, якими підприємство володіє, тобто на які має право власності. Але таке визначення є суперечливим, бо якщо активи не списано, і вони є власністю підприємства, то їх повинно бути відбито в балансі. При такому визначенні поняття “приховані активи” поза його рамками залишається чимало активів, які не є власністю підприємства, але які контролюються ним і використовуються у процесі ведення фінансово-господарської діяльності, наприклад основні засоби, отримані в оренду.

Деякі експерти [3] приховані активи підприємства розуміють як продукт виробництва і продажу основних послуг та товарів. Цей вид активів якісно змінюється й кількісно зростає в міру розвитку компанії та збільшення тривалості часу, протягом якого компанія діє на ринку. Правильне застосування прихованих активів забезпечує компанії можливість створити комплекс суміжних пропозицій, для якого дуже характерна висока норма прибутку. Великі компанії часто вкладають багато часу і коштів у створення прихованих активів. Основна перевага прихованих активів: їх можна використовувати багаторазово, а також розширювати без додаткових витрат. Такі активи не можуть скопіювати конкуренти, такі активи ніхто не в змозі захопити. Автори [3] розрізняють декілька видів прихованих активів: інформація; мережі (в основі лежать партнерські відносини); взаємини з партнерами і клієнтами (добра поінформованість про потреби, охоплення аудиторії).

Чимало дослідників приховані активи ототожнюють з нематеріальними активами [8], але це не є виправданим, бо, згідно з найбільш розповсюдженою точкою зору, нематеріальні активи складаються з людського капіталу, внутрішньої і зовнішньої структури компанії. До людського капіталу відносять знання, здібності, нагромаджений досвід, освіту. Зовнішня структура (клієнтський капітал) орієнтована на стосунки з клієнтами і постачальниками, це імідж компанії, торговельні марки, визнання продукції. Внутрішня структура (процесний та інноваційний капітал) є орієнтованою на підтримку організації та включає патенти, авторські права, бази даних, адміністративні системи, наукові дослідження та розробки [4]. Тобто поза межами поняття “приховані активи” залишаються основні засоби, які підприємство використовує на основі договору оренди. Таким чином, можна дійти висновку, що поняття “приховані активи” є ширшим, ніж поняття “нематеріальні активи”.

Автори [6] пов'язують поняття “приховані активи” з активами, які не використовуються або недостатньо використовуються. За такого підходу акцент робиться на рівні ефективності використання активів. При цьому може йтися як про активи, що обліковуються в бухгалтерському балансі підприємства, так і ні. Ці автори визначають три основних види прихованих активів:

- недооцінені платформи бізнесу (частина наявного бізнесу, що досі відігравала другорядну роль);
- невикористані клієнтські активи (можуть з'являтися у зв'язку з привілейованим доступом і довірою ключових клієнтів);
- недостатньо використані можливості (конкурентні переваги, які повною мірою ще не було використано).

Аналіз вищезгаданих визначень поняття “приховані активи” свідчить про відсутність єдиного розуміння цього феномена. Одні дослідники пов'язують його з недооцінкою активів підприємства, інші – з відсутністю обліку в балансі підприємства, треті – з недостатнім використанням активів та ін.

Кожне з визначень збагачує розуміння суті цього поняття, але при цьому жодне з них не надає вичерпної характеристики поняття “приховані активи”. Тобто можна казати про актуальність завдання формулювання узагальненого визначення поняття “прихованні активи”, яке б охоплювало все різноманіття точок зору на це явище. Для вирішення цього завдання було використано методичний підхід, який запропонований В. Горячук і який передбачає таку послідовність дій:

- структурування визначень поняття “приховані активи” з метою виділення в кожному з них родового поняття та істотних ознак;
- формування узагальнених визначень родового поняття та істотних ознак;
- синтез узагальненого визначення поняття “приховані активи” [2].

Результати структурування визначень поняття “приховані активи” відбито в табл. 1. Як родові поняття було виділено: активи; основний капітал; чинники; майно, права, додаткові можливості та інші поліпшення. Найчастіше використовується поняття “активи”.

Стосовно використання поняття “основний капітал” як родового слід відзначити, що він є елементом активів. Тому в даному випадку як родові слід використовувати поняття “активи”.

Автори, які як родові поняття використовують термін “чинники”, зазвичай неявно мають на увазі певні матеріальні та нематеріальні фактори, що забезпечують отримання вигоди. Тобто йдеться про певні активи.

Що стосується використання визначення “майно, права, додаткові можливості та інші поліпшення” як родового поняття, то зрозуміло, що йдеться про певні складові активів підприємства.

Таким чином, у результаті аналізу родових понять, використовуваних різними дослідниками при визначенні поняття “приховані активи”, можна дійти висновку, що як узагальнене родові поняття слід використовувати поняття “активи”.

Наступним кроком з аналізу поняття “приховані активи” є визначення його істотних ознак. Це дозволить визначити поняття “приховані активи” як окремий вид поняття “активи”.

Істотними, згідно з табл. 1, є такі ознаки:

1. Зниження вартості активів.
2. Недооцінення в корпоративному балансовому звіті, неврахування й невідображення в ціні акцій компанії.
3. Різниця між вартістю на відповідному бухгалтерському рахунку і фактичною вартістю.
4. Невнесення до бухгалтерського балансу активів, що дають компанії певні переваги і матеріальні вигоди в доступному для огляду майбутньому.
5. Невідображення активів у балансі у вартісній оцінці (списані, частково списані або не підлягають бухгалтерському обліку).
6. Володіння активами, які дають або дадуть у доступному для огляду майбутньому перевагу або економічні вигоди організації порівняно з іншими організаціями, у яких їх немає.
7. Інформація, мережі, взаємини з партнерами і клієнтами.
8. Нематеріальні активи.
9. Невикористання або недостатнє використання активів.

Розгляньмо ці істотні ознаки. Перші три схожі та стосуються зниження вартості активів згідно з бухгалтерським обліком порівняно з їхньою фактичною вартістю. Четверта та п'ята істотні ознаки визначають, що йдеться

про активи, яких не відображено в балансі. Це або списані активи, або ті, що не підлягають бухгалтерському обліку. Шоста істотна ознака вказує, що це реальні (дійові), а не уявні активи, і вони здатні забезпечити перевагу або економічні вигоди організації порівняно з іншими організаціями, у яких їх немає. Сьома та восьма істотні ознаки визначають, що йдеться про нематеріальні активи або їхні складові. Дев'ята істотна ознака виділяє активи, які не використовуються або недостатньо використовуються.

Таблиця 1

Визначення поняття “приховані активи”, їх родові поняття та істотні ознаки

<i>Визначення</i>	<i>Родове поняття</i>	<i>Істотні ознаки</i>	<i>Джерело</i>
активи, чию вартість свідомо або за правилами обліку занижено (або які виникли в результаті завищення оцінки зобов'язань) та/або які не включено до балансу	активи	чию вартість свідомо або за правилами обліку занижено, які виникли в результаті завищення оцінки зобов'язань, які не включено до балансу	[10]
недооцінені активи в корпоративному балансовому звіті, які виявляються не врахованими і не відображеними в ціні акцій компанії	активи	недооцінені в корпоративному балансовому звіті, не враховані й не відображені в ціні акцій компанії	[7]
прихований основний капітал – різниця між заниженою вартістю основного капіталу на відповідному бухгалтерському рахунку і його фактичною вартістю	основний капітал	різниця між вартістю на відповідному бухгалтерському рахунку і фактичною вартістю	[10]
чинники, які, відповідно до законодавства, не вносяться в бухгалтерський баланс, але дають компанії певні переваги і матеріальні вигоди в доступному для огляду майбутньому	чинники	не внесені у бухгалтерський баланс, але дають компанії певні переваги і матеріальні вигоди в доступному для огляду майбутньому	[5]
майно, права, додаткові можливості та інші поліпшення, наявні в організації, які не відображено в балансі у вартісній оцінці (списані, частково списані або не підлягають бухгалтерському обліку), володіння якими дає або дасть у доступному для огляду майбутньому перевагу або економічні вигоди організації порівняно з іншими організаціями, у яких їх немає	майно, права, додаткові можливості та інші поліпшення	не відображені в балансі у вартісній оцінці (списані, частково списані або не підлягають бухгалтерському обліку); володіння якими дає або дасть в доступному для огляду майбутньому перевагу або економічні вигоди організації порівняно з іншими організаціями, у яких їх немає	[9]
інформація; мережі (в основі лежать партнерські відносини); взаємини з партнерами і клієнтами (добра поінформованість про потреби, охоплення аудиторії)	активи	Інформація, мережі, взаємини з партнерами і клієнтами	[3]
нематеріальні активи	активи	нематеріальні	[8]
активи, що не використовуються або недостатньо використовуються	активи	не використовуються або недостатньо використовуються	[6]

Виходячи з викладеного, як узагальнені істотні ознаки можна визначити:

- заниження вартості активів згідно з бухгалтерським обліком порівняно з їхньою реальною вартістю;
- невідображення у балансі;
- недостатнє використання;
- здатність забезпечити конкурентну перевагу або економічну вигоду.

Підсумовуючи аналіз визначень поняття “приховані активи”, здійснений у контексті виділення родового поняття та істотних ознак, можна запропонувати узагальнене визначення цього поняття. Це активи, вартість яких у балансі підприємства занижено порівняно з їхньою реальною вартістю, або які не відображено в балансі, та/або які недостатньо використовуються, які є реальними активами і які здатні забезпечити конкурентну перевагу або економічну вигоду.

Таке визначення поняття “приховані активи” дозволяє поєднати різні точки зору на це поняття і в більш широкому контексті глянути на капітал підприємства:

- по-перше, це орендований основний капітал, якого не відображено в балансі, але який контролюється підприємством і за інших рівних умов забезпечує таку ж віддачу, як і основний капітал, що відображено в балансі;
- по-друге, це людський капітал найманих працівників, який також може розглядатися як орендований капітал, яким користується підприємство. Заробітна плата може розглядатися як оренда плата;
- по-третє, це клієнтський капітал (стосунки з клієнтами і постачальниками, імідж компанії, торговельні марки, визнання продукції);
- по-четверте, це процесний та інноваційний капітал (патенти, авторські права, бази даних, адміністративні системи, наукові дослідження та розробки), які або зовсім не відображено в балансі, або відбито лише частково та за заниженою вартістю.

Приховані активи є відсутньою ланкою при визначенні рівня капіталізації підприємства. За інших рівних умов різницю у рівні економічного розвитку підприємств можна пояснити відмінностями в обсязі і структурі їхніх прихованих активів. Ці активи можуть бути ключем до формування стратегії розвитку підприємства.

Список використаних джерел

1. Буркинський Б. В., Горячук В. Ф. Капіталізація економіки регіонів України: монографія / Ін-т проблем ринку та екон.-екол. досліджень НАН України. Одеса: ІПРЕЕД НАНУ, 2014. 293 с.
2. Горячук В. Ф. Аналіз поняття капіталу та його співвідношення з поняттям багатства // Економічні інновації: зб. наук. пр. Одеса, 2010. Вип. 40. С. 76–85.
3. Журнал о бизнесе в России и за рубежом. URL: <http://btimes.ru/dictionary/skrytye-aktivy>.
4. Козырев А. Н. Оценка интеллектуальной собственности и нематериальных активов. Рабочий документ для обсуждения на заседании рабочей группы по капитализации интеллектуальных активов Европейской комиссии ООН (19–20 нояб/ 2002 г.). URL: <http://www.labrate.ru/kozyrev/>.
5. Сайт “Моя освіта”. URL: <http://moyaosvita.com.ua/finansu/shho-take-aktiv-viznachennya/>.
6. Скрытые активы в бизнесе // Маркетинг, реклама, банковские продукты: бизнес-справочник. URL: <http://www.markint.ru/skrytye-aktivy-v-biznese-2/>.
7. Финансовый журнал “INSIDERpro”. URL: <https://ru.insider.pro/terms/Skrytye-aktivy/>.
8. Чухрай Н. І. Стратегічне управління підприємством через використання “прихованих активів” // Восточноевроп. журн. передовых технологий. 2012. № 1/13. С. 8–10.
9. Щепотьев А. В. Совершенствование финансовой отчетности посредством выявления, оценки и отражения “скрытых” и “мнимых” активов и обязательств. URL: http://www.kodeks.ru/sovershenstvovanie_finansovoi_otchetnosti.html.

10. Экономико-математический словарь: слов. современной экон. науки. М.: Дело, 2003.
URL: http://economic_mathematics.academic.ru/4136/%D0%A1%D0%BA%D1%80%D1%8B%D1%82%D1%8B%D0%B5_%D0%B0%D0%BA%D1%82%D0%B8%D0%B2%D1%8B.
11. Fisher I. The Nature of Capital and Income. N.-Y., 1927. P. 52.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 336.719

ВПЛИВ ТРАНСФОРМАЦІЙНИХ ПРОЦЕСІВ НА УПРАВЛІННЯ ІННОВАЦІЙНИМ РОЗВИТКОМ БАНКІВСЬКОЇ СИСТЕМИ

Ковальчук В. Г.,
д.держ.упр., доцент,
завідувач кафедри менеджменту та соціально-гуманітарних дисциплін;
Пехова Д. В.,
слухач магістратури;
Шатрава Н. В.,
слухач магістратури,
Харківський навчально-науковий інститут ДВНЗ “Університет банківської справи”,
м. Харків

Розглянуто проблеми управління інноваційним розвитком банківської системи, проаналізовано чинники впливу трансформаційних процесів на банківські інновації. Визначено основні складові інноваційної діяльності, світові тенденції інноваційних стратегій банків. Наведено структуру управління інноваційним розвитком. Розроблено загальну структуру плану інноваційних заходів у банківській сфері.

Ключові слова: банківські інновації, стратегічне управління, інноваційний потенціал банку, трансформаційні процеси.

Kovalchuk V. G.,
Doctor in Public Administration, Associate Professor,
Head of the Management and Social-Humanitarian disciplines Department;
Piekhova D. V.,
Students of the Magistracy;
Shatrava N. V.,
Students of the Magistracy,
Kharkiv Educational and Scientific Institute of the State Higher Education
Institution “Banking University”, Kharkiv

THE INFLUENCE OF TRANSFORMATION PROCESSES ON MANAGEMENT OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF THE BANKING SYSTEM

In the article the problems of management of innovative development of the banking system are considered, factors of influence of transformation processes on banking innovations are analyzed. The main components of innovation activity, world tendencies of banks' innovative strategies are determined. The structure of management of innovative development is presented. The general structure of the plan of innovative measures in the banking sphere is developed.

Key words: banking innovations, strategic management, bank's innovative potential, transformational processes.

Реалії трансформаційних процесів у фінансовому секторі країни, що характеризуються невизначеністю та високим ризиком ведення бізнесу, посиленням конкуренції як на внутрішньому, так і на зовнішньому ринках, вимагають розроблення заходів підвищення інноваційного розвитку.

© Ковальчук В. Г., Пехова Д. В., Шатрава Н. В., 2017

Пошук ефективних організаційних форм управління нововведеннями, створення механізму інтеграції та координації діяльності у процесі розроблення й упровадження нововведень вимагають підвищення уваги до інновацій у сфері стратегічного управління банком.

Трансформаційні процеси у фінансовому секторі країни спричинилися до сучасної динаміки зменшення кількості банків у банківському секторі України, що свідчить про загострення конкуренції на вітчизняному ринку банківських послуг. Ця проблема загострюється нестабільністю ринкового середовища, недосконалістю банківського законодавства та частотою зміни запитів і вподобань споживачів. Банки, незалежно від розмірів їхнього капіталу, змушені здійснювати постійний пошук шляхів забезпечення свого виживання та розвитку шляхом оцінювання перспективних змін потреб споживачів, відновлення асортиментних рядів, надання пропонованим послугам нових рис та досягнення нових рівнів задоволення потреб, пошуку та застосування нових форм та способів надання послуг.

Дослідженням тенденцій і проблем інноваційного розвитку потенціалу суб'єктів господарювання присвячено праці таких українських вчених, як Д. Ільєнкова, В. Стадник, С. Лобунська, І. Мойсеєнко та ін.

Сутність банківських інновацій відбито в роботах: О. Васюренка, А. Єпіфанова, С. Козьменка, А. Кузнецової, С. Леонова, Б. Луціва, С. Онишко, А. Пересади, Л. Федулової та ін.

Незважаючи на широкий спектр наукових досліджень у сфері інноваційних стратегій банку, окремі аспекти розглядаються фрагментарно та характеризують лише загальні поняття зазначеної проблематики. Подальшого дослідження вимагає низка питань, пов'язаних із розробленням методичних підходів до комплексного оцінювання інноваційного потенціалу банку в період трансформаційних перетворень фінансового сектора країни в умовах глобальної невизначеності та впливом його рівня на обрання подальшої стратегії розвитку банку.

Метою статті є визначення світових тенденцій інноваційних стратегій банків, обґрунтування специфіки банківських інновацій, можливих шляхів реалізації їх у банківській сфері України.

Сучасні світові тенденції розвитку банківського бізнесу та фінансових ринків – глобалізація, масштабні процеси міжнародних злиттів і поглинань, зростання впливу таких учасників ринку, як небанківські фінансові установи, швидкий розвиток онлайн- та мобільного банкінгу та ін. – сприяли стрімкому посиленню конкуренції. Тому перед банками різних країн виникає питання, чи зможуть вони відповідно адаптувати свої моделі ведення бізнесу. Для кожної банківської установи в умовах глобальної невизначеності критерієм виживання на ринку поряд із формуванням сильної конкурентної позиції стає здатність своєчасно упроваджувати інновації та ефективно управляти інноваційними процесами.

У банківській сфері поняття інноваційних стратегій містить у собі процеси й моделі, за допомогою яких фінансові інститути мають можливість вийти на новий рівень функціонування, поліпшити свої позиції на світовому ринку банківських послуг. Одним із головних чинників виживання банку на фінансовому ринку є його здатність упроваджувати інновації та ефективно використовувати їх. Саме на це спрямовано інноваційний менеджмент як сукупність принципів, методів і форм управління інноваційним процесом, інноваційною діяльністю та персоналом, зайнятим цією діяльністю [1].

Інноваційний потенціал банку – це інтегральна сукупність взаємопов'язаних у певних соціально-економічних формах реальних ресурсів, потенційно можливих інноваційних ресурсів, які за певних дійових чинників внутрішнього та зовнішнього середовища на певному часовому проміжку можуть бути задіяні банком, здатності та готовності банку сприйняти та ефективно використати ці ресурси та можливості для досягнення стратегічної мети своєї діяльності [3].

Стратегічне управління передбачає зворотний зв'язок між його стадіями для можливого уточнення, доопрацювання результатів попередніх етапів. Для успіху особливо важливими виявляються не лише процес розроблення, адаптації й упровадження стратегії, але і процеси еволюції та трансформації стратегій залежно від зміни зовнішнього середовища.

Кількість етапів стратегічного управління банком та їхній зміст на практиці визначаються самостійно в кожній банківській установі. Проте в загальному вигляді даний процес можна подати у вигляді трьох етапів: стратегічний аналіз, розроблення стратегії та її реалізація.

У сучасних умовах інноваційне управління є одним із напрямів стратегічного управління, здійснюваного на вищому рівні банку. Його метою є визначення основних напрямів технологічної та економічної діяльності банку в таких сферах: розроблення й упровадження нових продуктів і послуг, технологій; удосконалення елементів продуктового портфеля і технологій, що існують, подальший розвиток традиційних продуктів і послуг; елімінавання застарілих елементів продуктового портфеля; створення досконалої системи менеджменту, фінансово-економічного механізму.

Інноваційне управління забезпечує ефективне використання інновацій, є інструментом впливу трансформаційних процесів у фінансовому секторі країни на стійкість комерційного банку, його розвиток у динамічному ринковому середовищі. Здійснення інноваційного управління загалом містить: розроблення планів і програм інноваційної діяльності; спостереження за ходом розроблення інновації та її упровадженням; адаптування інноваційних програм і проектів; координацію інноваційної діяльності виконавчих підрозділів; забезпечення інвестиціями інноваційних програм і проектів; забезпечення програм кваліфікованим персоналом; створення тимчасових творчих цільових груп для вирішення інноваційних проблем (від ідеї до її упровадження на комерційній основі).

Вважаємо, по-перше, що банки, незалежно від їхнього розміру, сфери та спрямування діяльності й розгалуженості філіальної мережі, мають формувати інноваційний потенціал за рахунок тих ресурсів, які банк в змозі виділити на реалізацію інноваційних заходів; по-друге, що ці інноваційні ресурси мають бути здатними до використання саме в інноваційній сфері. На нашу думку, інноваційний потенціал формується за рахунок виокремлення з кожної складової ресурсного потенціалу банку частини ресурсів, необхідних для здійснення інноваційної діяльності.

Стратегічна здатність банку до використання інноваційного потенціалу реалізується через комплекс організаційно-управлінських заходів, спрямованих на створення інноваційних програм і проектів шляхом координації технологічних, економічних та організаційних складових його діяльності.

Ефективність використання інноваційного потенціалу комерційного банку передбачає оцінювання передумов розроблення інноваційних програм,

інноваційних пропозицій, планування цільових інноваційних програм, вибір засобів їхнього фінансування, механізму реалізації та аналіз ефективності упровадження.

Таким чином, управління інноваційним потенціалом є систематичною, динамічною, плановою та комплексною діяльністю щодо забезпечення стратегічної життєспроможності банку шляхом пошуку нових рішень щодо продуктового портфеля, ринкового позиціонування, методів роботи, організаційної структури тощо.

Головним в управлінні інноваційним потенціалом комерційного банку є формулювання основної мети розроблення інновації, визначення терміну її реалізації, оцінювання результатів у вигляді досягнення конкретних практичних цілей, скорочення термінів упровадження нових продуктів і послуг. Чітка політика в галузі управління інноваційним потенціалом задає напрям збору інформації та розроблення пропозицій, що приводить до пошуку можливостей і створює мотивацію для груп розробників. Ефективність управління реалізацією обраної стратегії розвитку комерційного банку визначається такими складовими інноваційного потенціалу: плануванням, фінансуванням, реалізацією інновацій та аналізом ефективності реалізації інновацій.

Планування інновацій передбачає проектування нових або модифікованих продуктів і послуг на підставі змодельованих показників конкурентоспроможності та здійснення організаційно-технологічної підготовки.

Управління фінансуванням інновацій містить вибір засобів фінансування та оцінювання ризиків упровадження. Реалізація інновацій в умовах глобалізаційного постіндустріального розвитку суспільства передбачає організацію технологічного процесу та проектування логістичних аспектів діяльності банку. Заключним етапом управління інноваційним потенціалом повинен стати аналіз ефективності реалізації інновацій на підставі використання економіко-математичних методів.

Вихідним елементом управління інноваційним потенціалом є обґрунтування стратегії подальшого розвитку банку. При цьому слід враховувати взаємозв'язок стратегічних цілей, їхню погодженість у часі та підпорядкованість.

У зарубіжній банківській практиці відбуваються інноваційні зміни за такими напрямками:

- зміна структури та змісту банку в цілому (диверсифікована діяльність із використанням нових і традиційних технологій і методів, дистанційне обслуговування, використання Інтернету, телефонних центрів тощо);

- віртуальні банківські та фінансові технології: управління банківським рахунком, готівкові розрахунки, електронний підпис, укладення договорів, управління фінансовою організацією, традиційний і новий маркетинг;

- оптимізація банківської мережі: сегментація, зміни у філіях і філіальній мережі;

- структурно-технологічна перебудова офісів. Нові можливості внутрішнього контролю та аудиту; зміни у кваліфікації працівників: продукт-менеджер, консультант, спеціаліст із трансакцій і консультацій.

Сьогодні орієнтовну інноваційну стратегію українського комерційного банку могло б бути, на нашу думку, подано у вигляді плану інноваційних заходів, що дасть змогу згладити вплив трансформаційних процесів у фінансовому секторі країни за умов глобальної невизначеності.

Необхідне аналітичне оцінювання попередньо розробленої стратегії та передового досвіду банків різних країн, прогноз їхнього інноваційного розвитку, уточнення пріоритетних напрямів розвитку банківської технології, менеджменту, що визначають боротьбу за лідерство. Основною метою є створення банку та банківських систем нового покоління, що працюють у режимі так званого інноваційного менеджменту на основі комплексу керівних заходів, для збільшення прибутковості банку.

Стратегічно необхідними є автоматизація банківських процесів, перехід на нові комп'ютерні технології самообслуговування, дистанційне обслуговування, використання Інтернету, віртуальні банківські та фінансові технології; розроблення та упровадження нових банківських продуктів (послуг на базі нових технологій; комплексне використання нових інформаційних і комунікаційних технологій для електронного маркетингу. На основі попередніх заходів необхідна модифікація структури управління, а саме структурні та функціональні зміни з урахуванням багатоканального обслуговування клієнтів, поєднання нових і традиційних технологій та інструментів; оптимізація банківської мережі: сегментація, зміни у філіях і філіальній мережі.

В умовах глобалізаційного постіндустріального розвитку людства інноваційна діяльність банків надає нові можливості прогресивного розвитку в цій сфері, разом із тим посилюючи тиск із боку традиційних і нових конкурентів, що вимагає розроблення та прийняття нестандартних, швидких рішень стосовно стратегії розвитку банків. Щоб не втрачати конкурентні переваги, банки повинні вдосконалювати свої операції й послуги, упроваджувати досконаліші структури управління, які б дозволяли гнучко реагувати на мінливість зовнішніх умов функціонування, а також забезпечували високу якість банківської діяльності, контроль витрат і ефективності.

Розроблення й упровадження стратегічної програми дозволить, на наш погляд, розвинути в Україні цілком конкурентоспроможний ринок фінансових послуг і його найбільшу складову – ринок банківських послуг, що слугуватиме стимулом і каталізатором інноваційного розвитку економіки загалом.

Отже, кожному банку необхідно розробити стратегію з упровадження нових продуктів або послуг, щоб нововведення банків приносили прибуток, а трансформаційні процеси у фінансовому секторі країни плинули рівномірно та послідовно.

Список використаних джерел

1. Ильенкова С. Д. Инновационный менеджмент: учебник / под ред. С. Д. Ильенковой. 3-е изд., перераб. и доп. М.: ЮНИТИ ДАНА, 2007. 335 с.
2. Уткіна Ю. М., Вісільова А. В. Інноваційний менеджмент на підприємствах // Вісник економіки транспорту промисловості: зб. наук. практ. ст. 2014. № 46.
3. Леонов С. О. Інвестиційний потенціал банківської системи: теоретичні основи формування та оцінки з позиції системного підходу // Розвиток фінансових методів державного управління національною економікою: зб. наук. пр. / ДонДУУ. Донецьк: ДонДУУ, 2009. Т. X, вип. 127. С. 280–289. (Серія “Економіка”).
4. Просалова В. С. Стратегічне інноваційне управління кредитною організацією // Управління економічними системами. 2012. № 5. С. 45–54.
5. Козьменко С. М., Шпиг Ф. І., Волошко І. В. Стратегічний менеджмент банку. Суми: Унів. кн., 2010. 752 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 342

РОЗВИТОК ТЕХНОЛОГІЙ ТА РИНОК ІННОВАЦІЙНОЇ ПРОДУКЦІЇ

Аведян Л. Й.,

*к.е.н., доцент кафедри державного управління,
публічного адміністрування та регіональної економіки,
Харківський національний економічний університет імені С. Кузнеця,
м. Харків*

Розглянуто питання, пов'язані з дослідженням інноваційного потенціалу та його впливу на економічний розвиток. Зокрема, висвітлено сучасні підходи до визначення ефективності оцінювання інновацій та методичне забезпечення інноваційної діяльності.

Ключові слова: розвиток технологій, ринок, інновації, нововведення, трансфер, виробництво.

Avedyan L. Y.,

*PhD in Economics, Associate Professor of State Administration,
Public Administration and Economic Regulation Department S. Kuznets KhNUE, Kharkiv*

DEVELOPMENT OF TECHNOLOGIES AND THE MARKET OF INNOVATIVE PRODUCTS

Issues related to the research of innovation potential and its influence on economic development are considered. In particular, they determine modern approaches to assessing the effectiveness of evaluating innovation and methodical provision of innovation activities.

Key words: technology development, market, innovations, innovations, transfer, production.

Як свідчать вітчизняні та зарубіжні дослідження, прогресивні зрушення у формуванні економічного базису розвитку національної та регіональних економік на інноваційних засадах визначатимуть ефективні механізми забезпечення комерціалізації інноваційних технологій та трансферу їх із наукової сфери у виробничу.

Окремою проблемою виступає визначення просторових особливостей прояву механізму комерціалізації інноваційних технологій та способів їхнього трансферу. З позиції розгляду механізму комерціалізації та його складової – механізму трансферу технологій як основного організаційно-економічного рушія технологічних змін з'ясовано, що динаміка економічного розвитку країн залежить від його основи – виробничих технологій.

При цьому важливо досліджувати як інтенсивність процесів трансферу технологій із наукової сфери у виробничу, так і циклічність економічного розвитку і мікроекономічну логіку процесів комерціалізації. Відсутність цілісної методології дослідження процесів комерціалізації інноваційних технологій, недооцінка ролі та значення комерціалізації у формуванні економіки, спрямованої на інновації, не сприяють ефективному техніко-економічному розвитку України на основі виробничого використання передових технологій.

Незважаючи на велику кількість наукових праць і досліджень з обраної тематики, слід зазначити, що в літературі не існує однозначного визначення поняття “інноваційний потенціал”, що, у свою чергу, свідчить про наявність неоднозначності в розумінні сутності зазначеної категорії.

На сьогодні слід констатувати наявність кризових умов господарювання в Україні, які характеризуються нестачею обігових коштів у більшості вітчизняних підприємств, низькою рентабельністю діяльності, відсутністю

платоспроможного попиту з боку потенційних споживачів, неспроможністю фінансової системи країни забезпечити розвиток товаровиробників тощо [5].

Досягти успіху в глобальному масштабі можна тільки завдяки стратегії технологічного випередження конкурентів. На жаль, Україна технологічно відстає від розвинених країн. Але наша країна має великий інтелектуальний потенціал, тому потрібно зосередитися на трансфері технологій, причому на сьогодні в Україні в цьому питанні сформовано і законодавчу, і нормативно-правову базу.

Для України, перед якою поставлено стратегічне завдання модернізації національного господарства і більш ефективного включення у світову економіку, розвиток науково-технологічної та інноваційної сфери має практичне значення. Ми констатуємо, що створення інноваційної системи, що спирається на використання ринкових механізмів і активну державну науково-технологічну та інноваційну політику, повинно стати основою для розвитку галузей і секторів, заснованих на знаннях, їхньої довгострокової конкурентоспроможності в рамках національних кордонів і на світових ринках.

Розв'язання завдань відновлення економічного потенціалу, прискорення переходу на інноваційний шлях розвитку України відбувається в умовах впливу низки зовнішніх і внутрішніх викликів, що ускладнюють досягнення поставлених цілей та вимагають посилення зусиль у напрямі вирішення нагромаджених у суспільстві й інноваційній системі проблем.

Одним із ключових викликів для України є посилення в глобальному масштабі конкурентної боротьби за фактори, що визначають конкурентоспроможність інноваційних систем, у першу чергу за висококваліфіковану робочу силу й інвестиції, котрі залучають у проекти нові знання, технології, компетенції, різке підвищення мобільності цих факторів.

В умовах низької ефективності національної інноваційної системи в Україні це означає прискорене вилучення з країни конкурентоспроможного потенціалу – кадрів, технологій, ідей, інтелектуального капіталу.

Неспроможність України відповісти на ці виклики означає втрату наукового потенціалу, ослаблення геополітичних позицій, посилення статусу країни “наздоганяльного розвитку”, нездатної до виробництва нового знання й досягнення глобального лідерства за ключовими технологічними напрямками, довгострокове закріплення сировинного характеру української економіки, низькі темпи економічного зростання. Це означає неможливість досягнення цілей і завдань довгострокового розвитку.

Однією з причин низького рівня стану інноваційної галузі є нерозвиненість ринку інтелектуальних та інноваційних продуктів. Формування ринкових відносин у цій сфері ускладнюється труднощами, пов'язаними, з одного боку, зі специфікою науково-технічної продукції як товару, з іншого – зі слабкістю відносин, що визначають інноваційний характер суспільного розвитку [1].

Науково-технічна продукція являє собою логічний результат інтелектуальної діяльності. Науково-технічна продукція визнається товаром, якщо вона виступає засобом поглиблення, розширення й одержання нових знань, а її використання забезпечує економію витрат суспільної праці за збереження споживчої вартості матеріального продукту, створеного на його основі. При цьому ринок науково-технічної продукції являє форму економічних відносин між власниками інтелектуальної власності й покупцем права володіння, користування й розпорядження, у результаті яких

відбувається еквівалентний обмін платіжного попиту покупця на споживчу цінність науково-технічної продукції.

Суб'єкти інноваційного ринку – держава, підприємства, фонди, фізичні особи (вчені, фахівці).

Об'єкти ринку – це результати інтелектуальної діяльності, подані:

– в упредметненій формі (у вигляді устаткування, агрегатів, дослідних установок, інструментів і зразків, технологічних ліній та ін.);

– в неупредметненій формі (дані науково-дослідних, проектно-конструкторських, технологічних робіт у вигляді аналітичного звіту, що узагальнює опис способу, конструкторської й технічної документації);

– у вигляді знань, досвіду, консультування – консалтингу, маркетингу, проектного керування, інжинірингу та інших науково-практичних послуг, пов'язаних із супроводом і обслуговуванням інноваційної діяльності.

Загальноприйнятим у світовій практиці є узагальнення всього спектра економічних відносин із приводу купівлі-продажу результатів наукової, інноваційної діяльності й надання послуг у цій сфері в понятті “технологічний обмін” чи “передача (трансфер) технологій”. В основі такого підходу лежить сучасне розуміння сутності технології, що містить у собі як технічні засоби, систему відповідних навичок і знань, так і фінансові, матеріально-технічні, кадрові й інформаційні ресурси, виробничу культуру, систему адекватного керування, соціальне і природне середовище, у якому реалізується технологічний процес, а також саму систему соціально-економічних наслідків (насамперед екологічних).

Технологія (узагальнювальне поняття об'єкта інноваційного ринку) стає товаром лише за певних умов і на певній стадії просування ідеї.

Технологічна пропозиція, що не володіє достатнім потенціалом трансферу і комерціалізованості, відсівається у процесі внутрішньої і зовнішньої експертизи.

Ринок інновацій характеризується такими особливостями:

– він традиційно є новим для входної на ринок фірми: унаслідок новизни розробленого товару доводиться мати справу з незнайомими споживачами;

– він є малоеластичним унаслідок обмеженого впливу цінової політики на обсяг збуту;

– він характеризується обмеженою кількістю покупців і продавців.

Попит на інноваційну продукцію може виходити або з наукового співтовариства, або від промисловості, або від суспільства в широкому його розумінні. У багатьох випадках створення не спричиняє попиту, оскільки характерною рисою для нього є високий ступінь ринкової і технологічної невизначеності.

Ринкова невизначеність полягає у відсутності інформації щодо характеру і ступеня задоволення тієї чи іншої вимоги ринку за допомогою нової наукомісткої продукції. У разі появи на ринку принципово нової продукції важко передбачити реакцію споживача через його неінформованість про свої запити.

Технологічна невизначеність полягає у відсутності у виробника впевненості в тому, чи зможе продукція задовольнити усвідомлені запити потенційних споживачів.

Нині всі високотехнологічні фірми розвинених країн виробляють і ретельно дотримують вигідних для них правил передачі технології, що навіть здобувають характер технологічної стратегії. Можна виділити дві орієнтації, яких може дотримувати фірма-виробник:

- а) орієнтація на продукт, заснована на технологічній пропозиції;
- б) техніко-ринкова орієнтація, заснована на вивченні ринкового попиту.

Продуктова орієнтація мала велике поширення в той період, коли позиції споживача стосовно виробника були досить слабкі, і він змушений був приймати продукцію в тому вигляді і такої якості, якими для себе уявляв її виробник.

Розповсюдженим недоліком подібної орієнтації є неадекватна оцінка потреб сфери споживання і власного виробництва з боку фірми. Вона, як правило, не володіє (і не прагне володіти) достатньою інформацією про споживачів, переваги, а також про найбільш гострі проблеми власного виробництва.

У рамках техніко-ринкової орієнтації процес нововведення розглядається як передача наукового чи технічного знання безпосередньо в галузь задоволення потреб споживача. Продукт при цьому перетворюється тільки на носія технології, і форма, якої він набирає, визначається тільки після узгодження самої технології та потреби, що задовольняється.

Така поведінка важлива і з тієї причини, що є багато свідчень того, як, за словами Дж. Брайта, “найбільш значуще застосування нової техніки і технології не завжди здійснювалося там, де воно вперше спостерігалось; науково-технічні нововведення часто послуговують найбільш ефективно тим цілям, про які й думалося в момент зародження нововведення”.

Виділяють такі правила, якими необхідно керуватися під час розроблення інноваційних рішень:

- ретельне вивчення потреб ринку перед виходом на нього з продукцією;

- співробітництво з потенційними споживачами, для яких якість продукції, готовність надання послуг і відгук на попит важливіше самих технічних розробок;

- оперативний добір моменту виходу на ринок, широке застосування диференціації, прагнення до того, щоб розробки випереджали, а не наздоганяли попит.

Передача технології може здійснюватися в різних формах, різними способами і по різних каналах. Вона може передаватися на комерційній і некомерційній основі, бути внутрішньофірмовою, державною і міжнародною.

Форми передачі технології на некомерційній основі:

- інформаційні масиви спеціальної літератури, комп'ютерні банки даних, патенти, довідники;

- конференції, виставки, симпозіуми, семінари, клуби;

- навчання, стажування, практика студентів, вчених і спеціалістів, здійснювані на паритетних основах університетами, фірмами, організаціями;

- міграція вчених і фахівців;

- перехресне ліцензування на паритетній основі.

Основний потік технології в некомерційній формі припадає на некомерційну, непатентоспроможну інформацію, фундаментальні дослідження, наукові відкриття і незапатентовані винаходи.

Некомерційні форми передачі технології, у т. ч. внутрішньофірмовий трансфер, здійснюються вільно і не мають потреби в договірно-правовому оформленні й регламентації.

Основними формами комерційної передачі інформації є:

- продаж технології в матеріалізованому вигляді – устаткування, технологічних ліній;
- прями інвестиції, будівництво, реконструкція, модернізація, модернізація підприємства, фірм, виробництв;
- портфельні інвестиції, у т. ч. сучасні підприємства, якщо вони супроводжуються потоком інвестиційних товарів, а також лізингом;
- продаж ліцензій на всі види запатентованої промислової власності, крім товарних знаків, знаків обслуговування;
- продаж ліцензій на запатентовані види промислової власності – ноу-хау, секрети виробництва, технологічний досвід, супровідні до переданих устаткування й техніки документи, інструкції, креслення, схеми, специфікації, технологічні карти, а також навчання фахівців, консультаційний супровід, експертиза;
- спільне проведення ОКР, науково-виробнича кооперація;
- інжиніринг.

За напрямом виділяють вертикальну і горизонтальну передачу технологій.

Вертикальна передача – це міжорганізаційний процес за стадіями циклу “дослідження – виробництво”.

Горизонтальна передача – внутрішньоорганізаційний процес передачі інформації з однієї наукового простору до іншого.

На практиці ці форми можуть доповнювати одна одну.

За чисельністю учасників і ступенем їхньої участі розрізняють активні й пасивні види передачі.

У разі активної передачі посередником між передавальниками обов'язково виступає яка-небудь нейтральна організація, що бере на себе обов'язок допомогти передавальнику знайти більш вигідного покупця його технології.

У разі пасивної передачі виробник технології сам шукає собі партнера, беручи на себе всі ризики ініціювання інновацій та їхньої комерційної реалізації.

У даному разі важко обійтися без спеціалізованих послуг проектного і бізнес-консультування, тому що розробники самі не володіють необхідними вмінням і знаннями.

Існують ще інші форми передачі технології:

- імітаційна – підтримує процес виробництва без його докорінної зміни;
- адаптивна – пристосовує виробництво до нової техніки без його істотної зміни;
- інноваційна, що потребує повної зміни виробництва.

Інноваційний процес, будучи складним і багатоетапним, охоплює весь спектр видів діяльності, від досліджень до реалізації нового товару, дозволяє різним типам фірм зайняти в ньому відповідне їхнім особливостям місце в інноваційній галузі. Найчастіше ступінь участі малої фірми в інноваційному процесі залежить від життєвого циклу продукту. Галузі з коротким циклом життя продукту (високотехнологічні галузі) вимагають регулярного розроблення і виробництва нових видів продукції, що створює передумови для діяльності невеликих новаторських фірм саме в цих галузях.

Фактори, що зумовляють важливу роль малих інноваційних фірм у сфері нововведень:

- мобільність і гнучкість переходу до інновацій, висока сприйнятливість принципів нововведень;
- сильний і багатоплановий характер мотивації, зумовлений причинами як позаекономічного плану (особистими), так і комерційного, оскільки тільки успішна реалізація такого проекту дозволить автору затвердитись як підприємцю;
- вузька спеціалізація їхніх наукових пошуків, розроблення невеликого кола технічних ідей, малий управлінський персонал;
- орієнтація на кінцевий результат при широкому використанні всіх видів ресурсів, насамперед інтелектуальних;
- готовність нести величезні ризики, неприйнятні для великих і середніх підприємств, унаслідок якостей, властивих піонеру.

За характером інноваційної продукції малі фірми виявляють такі види спеціалізації:

- науково-дослідна діяльність, розроблення і проектування нововведень;
- надання послуг у сфері наукового обслуговування (інжиніринг, консалтинг, навчання кадрів, обслуговування нової техніки).

Значна роль малого інноваційного бізнесу визначається також тим, що великі корпорації здобувають відомі переваги від інтеграції з малими фірмами в цій сфері.

Одним із напрямів підтримки малого підприємництва й інтенсивності інноваційного процесу є розвиток територіальних науково-виробничих систем. Наукові парки, інноваційні технологічні центри, інкубатори нововведень та ін, орієнтовані на прискорене втілення результатів наукових досліджень у нову техніку, технології, матеріали, стали важливим фактором посилення віддачі науки, інтеграції її основних ланок з виробництвом.

Науково-технологічний парк – це самостійна організаційна структура, створена в галузі науки і наукового обслуговування з метою підтримки малого науково-технічного підприємництва і формування середовища для освоєння виробництва і реалізації на ринку високотехнологічної продукції.

Основні завдання створення технопарків:

- перетворення знань і винаходів у технології;
- перетворення технологій у комерційний продукт;
- передача технологій у промисловість через сектор малого наукомісткого підприємництва;
- формування і ринкове становлення наукомістких фірм;
- підтримка підприємств у сфері наукомісткого бізнесу.

Технопарки дозволяють сформуванню економічного середовища, яке забезпечує стійкий розвиток науково-технологічного і виробничого підприємництва, створення нових малих і середніх підприємств, розроблення, виробництво і постачання на вітчизняний і закордонний ринки конкурентоспроможної наукомісткої продукції.

Саме на цій основі досягається узгодження інтересів вищої школи, великих технологічних інститутів, промисловості, міста і регіону.

Регіон, сприяючи створенню і розвитку технопарків, одержує можливість формування і прискореного розвитку науково-виробничої і соціальної інфраструктури, залучення в регіон висококваліфікованих фахівців,

підтримки і розвитку сектора економіки та, у зв'язку з цим, створення нових робочих місць.

Промисловим підприємствам надається можливість повною мірою використовувати потенціал науково-технічного комплексу регіону для підвищення конкурентоспроможності своєї продукції, прискореного упровадження нових технологій, цільового добору випускників, які пройшли хорошу школу роботи в малих інноваційних підприємствах, ризикових фірмах.

Вузи і технологічні НДІ одержують можливість надати своїм науковим колективам і окремим вченим умови для завершення досліджень і створення на їхній основі конкурентоспроможної науково-технологічної продукції. При цьому формується колектив за участю автора ідеї, розробників, аспірантів і студентів, які надалі продовжують працювати в цьому напрямі й на виробництві.

Такі колективи на практиці опановують навички активної підприємницької діяльності, що здійснюється в умовах твердої конкуренції в галузі виробництва наукомісткої продукції. Парки підвищують престиж вузу, НДІ, їхню роль у розвитку регіону.

Інтелектуальний капітал і фізична інфраструктура університету служить визначеним магнітом, що притягає і підтримує інтереси промисловості й підприємництва, які прагнуть одержати доступ до ресурсів, наявних тільки у вузі (бібліотеки, інформаційні можливості, дослідні лабораторії, спеціальне устаткування, наукові заділи, висококваліфіковані викладацькі й наукові кадри).

Згідно із Законом України "Про інноваційну діяльність" головною метою сучасної державної інноваційної політики в Україні визначено створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення упровадження сучасних екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсощадних технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції.

Проголосивши перехід на інноваційну модель економічного зростання, для якої характерний високий рівень розвитку освіти та науки, особливо прикладної, стимулювання науково-дослідних робіт і конструкторських розробок, які мають сприятливе економічне середовище для реалізації, держава повинна була б забезпечити пріоритетну фінансову підтримку науки та інновацій, однак цього не сталося.

Слід зауважити, що попри досить значну кількість законів та нормативно-правових актів, що регламентують інноваційну діяльність, в Україні досі відсутня ефективна система державного управління інноваційним розвитком, не створено умов для формування інноваційних організацій, фінансова база місцевих органів влади дуже слабка і не в змозі покрити витрат, починає відставати система освіти – вона вже не може забезпечити підготовку кадрів необхідної кваліфікації для науково-дослідної роботи і виробничої діяльності; слабка розвинене інформаційне забезпечення.

На сьогодні в Україні існує декілька ланок, призначених для реалізації інноваційних проектів. Це Українська державна інноваційна компанія (УДІК), технологічні парки, зони спеціального режиму інвестиційної діяльності, інноваційні підприємства. Сукупність цих структур могла б перекрити практично все інноваційне поле економіки, але насправді цього не відбулося.

Однак фактично єдиною структурою, що на практиці підтримує інноваційний шлях розвитку української економіки, є *технологічні парки*.

Важливою проблемою на шляху створення національної інноваційної системи є також відсутність розгалуженої мережі фондів фінансової підтримки науково-технічного розвитку, до джерел утворення яких, крім бюджетних ресурсів, могли б бути залучені на взаємовигідних умовах кошти великого бізнесу, відповідних іноземних фондів, що дозволить використовувати та розвивати наявний науково-технічний потенціал. Несповна відповідає вимогам інноваційного розвитку і структура органів державного управління. В її складі фактично відсутні органи стратегічної спрямованості.

За таких умов вітчизняні підприємства змушені постійно шукати нових, більш ефективних методів господарювання, відшукувати наявні резерви розвитку, знаходити нові ринки збуту власної продукції, а також постійно працювати над розробленням та упровадженням різноманітних інновацій, що зможуть забезпечити виживання підприємства в умовах все гострішої конкурентної боротьби. При цьому саме максимізацію інноваційної складової можна вважати умовою сталого розвитку підприємства в сучасних умовах, що вимагає від вітчизняних суб'єктів господарювання приділяти великої уваги управлінню власним інноваційним потенціалом.

Враховуючи вищезазначене, можна дійти висновку, що одним із першочергових завдань у переході України до інноваційного типу розвитку має стати:

– створення дієвого правового механізму реалізації державної науково-технічної й інноваційної політики. Потребує розроблення низка законів, зокрема: “Про трансфер технологій”, що забезпечував би регулювання технологічного трансферу на національному і міжнародному рівнях; “Про охорону державних науково-технічних таємниць”, що запобігав би неконтрольованій передачі науково-технічних досліджень за кордон;

– формування ефективного механізму довгострокового кредитування реального сектора, особливо інноваційної діяльності за рахунок створення спеціалізованої державної кредитної установи (банку реконструкції і розвитку), що могла б як працювати через комерційні банки, так і мала б право прямого кредитування підприємств під визначені урядом найважливіші інноваційні проекти.

Список використаних джерел

1. Кулинич О. О., Войтко С. В. Напрями розвитку ІКТ-сфери у забезпеченні належного рівня конкурентоспроможності на міжнародному ринку ІТ-послуг // Економіка. Управління. Інновації. 2014. № 1. Доступне також у режимі PDF: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/eui2014_1_60.pdf.
2. Пиріг С. О., Нужна О. А. Інформаційні технології та їх використання на підприємствах України // Економічний форум. 2014. № 3. С. 190–195. URL: <http://nbuv.gov.ua/j-pdf/ecfor2014>.
3. Сандугей В. Вплив інформаційно-комунікаційних технологій на розвиток українського ринку праці // Україна: аспекти праці. 2014. № 1. С. 29–34.
4. Седікова І. О., Седіков Д. В. Сучасний стан розвитку телекомунікаційного простору України // Економіка харчової промисловості. 2014. № 4. С. 74–78. Доступне також у режимі PDF: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/echp_2014_4_13.pdf.
5. Чайковська М. П. Стратегії розвитку ІТ-ринку України в умовах фінансової кризи // Вісник соціально-економічних досліджень: зб. наук. пр. Одеса: ОДЕУ, 2009. Вип. № 35. С. 132–138.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

МОТИВАЦІЙНИЙ МЕХАНІЗМ СПІВФІНАНСУВАННЯ ПРІОРИТЕТІВ В ОНОВЛЕНІ ЕКОНОМІЧНІЙ ПОЛІТИЦІ УКРАЇНСЬКИХ РЕГІОНІВ

Дунаєв І. В.,

к. держ. упр., доцент,

докторант кафедри економічної політики та менеджменту,

Харківський регіональний інститут державного управління

*Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Стаття містить авторську розробку логіки формування мотиваційного механізму співфінансування пріоритетів українських регіонів, що охопило його відповідні умови, склад і функціональні зв'язки. Подано логіку формування ринково стійких мотивів через співфінансування програм проектів із регіонального фонду фондів, обґрунтовано дві доречні організаційно-правові форми заснування фонду фондів.

Ключові слова: модернізація, регіональна економічна політика, мотиваційний механізм, фонд фондів, регіональні фонди.

Dunayev I. V.,

PhD in Public Administration, Associate Professor,

Doctoral Student of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv

MOTIVATION MECHANISM FOR CO-FINANCING OF PRIORITIES IN MODERNIZED ECONOMIC POLICY OF UKRAINIAN REGIONS

The paper proposes the author's view of designing a new motivation mechanism for co-financing of the Ukrainian regions' priorities, which includes the relevant conditions of its shaping, composition and functional connections on the basis of the regional fund of funds as the most attractive form of accelerating private initiative and fund raising. The logic of forming market-stable motives is provided through co-financing of the programs of projects from the regional fund of funds. Two relevant organizational and legal forms of fund founding are substantiated.

Key words: modernization, regional economic policy, motivation mechanism, fund of funds, regional funds.

При вирішенні проблеми оновлення регіональної економічної політики (*далі – РЕП*) одним із важливих питань є обґрунтування і вибір дієвого мотиваційного механізму мобілізації та залучення додаткових інвестиційних коштів у регіональну економіку. На наше переконання, вибір такого мотиваційного механізму визначається його здатністю забезпечити прозорість наповнення спільних фондів, адресність і запуск процесів самовідтворення економічного інтересу в регіоні та у місцевих громадах. Йдеться про “вудочку для ловлі риби”, а не про “спійману рибу”.

Сучасні проблеми формування прозорих і стійких у часі мотивів щодо співфінансування регіональних пріоритетів для країн, що розвиваються, активно розглядалися і проєктуються зараз провідними експертами на запити Єврокомісії, Ради Європи та інших міжнародних організацій (Організація економічного співробітництва і розвитку, Світовий банк, Програма розвитку ООН та ін.). Вони охоплюють цілі “ланцюжки” структурних рішень, що базуються передусім на міцних інститутах. В Україні окремі рішення згаданої проблеми вивчалися Н. Внуковою, В. Базилевичем, І. Бураковським,

В. Дубровським, К. Ковтонюк, М. Латиніним, Я. Казюк, В. Юрчишиним та ін., проте, на думку автора, ці рішення розроблялися за умов інерційного, навіть майже кризового розвитку регіонів із домінуванням держави і в рамках державної регіональної чи фіскальної політики. У них роль регіонам відводилася роль своєрідного “послідовника” без вираженої своєї ініціативи.

Метою статті є обґрунтування способу побудови мотиваційного механізму співфінансування пріоритетів в оновленій економічній політиці українських регіонів.

Передусім визначимося зі специфічним термінологічним апаратом. По-перше, у статті під регіональною економічною політикою розуміється публічна соціально-економічна політика багаторівневого розвитку регіону та локалізованих у ньому територій громад, що формується на регіональному рівні і містить систему інтегрованих і взаємоузгоджених планів і заходів місцевих суб'єктів розвитку задля зменшення внутрішньої економічної неефективності та соціальної нерівності, а по-друге, під модернізацією регіональної економічної політики розуміються прогресивні керовані соціальні перетворення публічно-управлінських і господарських відносин на регіональному і міжрегіональному рівнях із різними проявами відповідно до системи цінностей і публічно визначених пріоритетів у конкретно-історичних умовах. Подальша аргументація подається в такій логіці:

1) обґрунтування ключового інструменту мотиваційного механізму і способу його роботи як акселератора прихованої ділової ініціативи;

2) теоретичне конструювання мотиваційного механізму співфінансування регіональних пріоритетів як управлінської системи.

Для вирішення першого завдання з пошуку “вудочки для ловлі” нами проведений порівняльний аналіз застосування основних інструментів примноження спільних фондів для цілей оновленої публічної регіональної економічної політики за авторською моделлю скоординованого саморозвитку регіонів [1; 3, с. 204–205]. Серед них було розглянуто: пряме бюджетне кредитування, податкове кредитування, різні форми позабюджетних фондів (венчурні та фонди прямих інвестицій, страхові, недержавні пенсійні фонди), бюджет розвитку, банк розвитку, державні банки.

Додатково з метою виокремлення того корисного інструменту, навколо якого чи за допомогою якого можна було б побудувати цілий мотиваційний механізм співфінансування регіональних пріоритетів, було висунуто низку критеріїв: а) природне відтворення головної користі для оновленої публічної регіональної економічної політики – бути “вудкою для ловлі”, а не “спійманою рибою”; б) наявність успішних і доступних для перейняття аналогів, бажано – з країн Східної Європи – членів ЄС; в) нормативна задекларованість до упровадження чи документальні зобов'язання України (наприклад, Угода про асоціацію з ЄС [9]); г) здатність до залучення приватного і муніципального співфінансування; д) стратегічна спрямованість інституту, тобто спрямованість на тривалі пріоритети і “розумну спеціалізацію” території, а не на виконання конкретного важливого проекту; е) узгодженість із регіональними цілями розвитку; ж) антикорупційна стійкість; з) потенційний обсяг акумульованих коштів.

У результаті аналізу дійшли такого висновку: найпривабливішою формою, що відповідає поставленим вище завданням і критеріям акселерації приватної ініціативи і мобілізації достатньо масштабних коштів для потенційно колосальних інвестиційних потреб будь-якого українського регіону, є регіональний фонд фондів. З урахуванням амбітності цілей модернізації РЕП вбачається найбільш вагомим такий критерій, як “здатність до створення

стійких мотивів для економічного відтворення”, тобто, умовно, “вудка для ловлі, а не спіймана риба”. Звісно, що при створенні регіонального фонду фондів у формі недержавного позабюджетного фонду необхідно враховувати позитивний і негативний досвід як українських фондів прямих інвестицій, так і європейських фондів фондів, наприклад досвід функціонування фондів як елементів державних та регіональних інноваційних та промислових програм в більшості воєводств Польщі [12; 15].

В Україні поки що немає відомих аналогів таких інститутів спільного інвестування, як регіональний фонд фондів, проте цей інструмент уже є достатньо поширеним в ЄС, зокрема в сучасній Польщі. Це де-факто означає, що даний інструмент є звичним і прийнятним з точки зору антикорупційної стійкості для західних урядів, банків та інших джерел інституційної фінансової допомоги Україні (наприклад, Європейський інвестиційний фонд, варіації “планів Маршалла”) з відповідною методологією роботи.

Цільова настанова при виборі саме регіонального фонду фондів як управлінського інструменту – це “пробудити” регіональну інвестиційну ініціативу через надання вагової частини базового співфінансування для регіональних інвестиційних програм і подальшого отримання повного обсягу необхідного фінансування з інших спеціалізованих джерел (комерційні банки та банки розвитку). Це зумовлює типові завдання створення будь-якого регіонального фонду фондів:

- дати гарантію співфінансування найкращим відібраним програмам проектів через участь у цільових фондах під відповідні цінні папери;
- стимулювати створення регіональних інвестиційних портфельів і, як наслідок, створення цільових регіональних фондів та залучення через них прямих інвестицій в інвестиційні програми на конкурсній основі;
- одночасно відкрити доступ до більших спеціалізованих коштів (фондів, банків та ін.) для регіональних програм проектів через мультиплікацію коштів (принцип “гроші за гроші”);
- ретрансляція пріоритетів регіональної стратегії в цілепокладання і формування регіональних портфельів інвестиційних проектів;
- надання доступу до участі в бізнесі через більш м’які умови, тобто нижчий поріг інвестиційних зобов’язань.

По суті, йдеться про інструмент, що співфінансує пріоритети економічної та інвестиційної політики регіону та вміння місцевої влади знаходити решту потрібного обсягу коштів з інших незаборонених джерел. І це вигідно відрізняє цей інструмент від решти можливих.

Принципи функціонування типового регіонального фонду фондів:

- головний мотиваційний принцип для оновленої РЕП – це орієнтація на ефект масштабу від інвестиційної та подальшої виробничої діяльності;
- співфінансування програм проектів, що прямо пов’язані з загально регіональними пріоритетами та операційними завданнями обласної стратегії;
- співфінансування програм проектів, а не конкретних проектів. Зазвичай конкретні проекти фінансуються банками на умовах банків;
- відсутність виробничих активів. Такі фонди володіють лише цінними паперами від здобувачів свого фінансування;
- управління операційною діяльністю здійснюється через спеціалізовану і сертифіковану компанію з управління активами за міжнародно визнаною процедурою і стандартами;
- максимальне поширення конкурсних процедур відбору програм;

– співфінансування без перевищення певних встановлених лімітів від оціненої вартості програми проектів (зазвичай 20–25 %) і не більше 20 % його чистих активів [8, с. 10–12]. Це дозволяє надалі звернутися до спеціалізованої кредитної установи за рештою коштів, а самому фонду фондів – розподілити свої ризики.

Економічним підґрунтям наповнення фонду фондів є те, що його гроші зазвичай дешевші, аніж у банку, оскільки приватний бізнес є прагматичним, і він:

- а) воліє диверсифікувати свої тимчасово вільні кошти та інвестиції;
- б) хоче заробляти на ефектові масштабу, а банк цього не пропонує;
- в) за умови наявності базових гарантій безпеки (або якості послуг) і наявності альтернативи банкам може бути зацікавлений в альтернативних фінансових інструментах для вирішення конкретних інфраструктурних проблем, у вирішенні яких вони ж самі можуть брати участь як постачальники, тобто створення додаткових джерел прибутку.

Специфіка надання співфінансування з державною часткою, згідно із законом, є предметом, що окремо регулюється і має збільшені корупційні ризики. Неминучим є неформальний тиск впливових персон від обласних і загальнодержавних органів влади на прийняття рішень та з компрометацією нових інструментів розподілу ресурсу. Міжнародні партнери і співінвестори будуть особливо чутливі до цього, і це буде знижувати злагодженість оновленої РЕП у цілому. Для протидії цьому пропонується запровадити практику щодо відкритого і конкурсного залучення компаній з управління активами, спеціально сертифікованих за міжнародно визнаною процедурою, наприклад із залученням загальноєвропейського, зокрема польського, досвіду. Приміром, до 2017 р. у Польщі було відібрано і функціонує лише 15 таких компаній з управління активами для всіх 16 воєводств, ще чотири компанії розглядаються як резервні кандидати.

Наведемо можливий приклад типового створення додаткових мотивів для прямих інвестицій у програму (портфель) проектів умовного регіону через залучення фонду фондів і комплексну дію мотиваційного механізму в цілому. Припустимо, що на регіональному рівні постає управлінсько-господарське завдання: упродовж п'яти років замінити систему вуличного освітлення в центрах обласного підпорядкування і центрах об'єднаних територіальних громад на нову енергоефективну систему з використанням світлодіодних світильників та з упровадженням інтелектуальної системи управління. Щонайменше це завдання вказує на такі можливості: по-перше, для бізнесу – як можливий ефект масштабу від розроблення і запровадження типового рішення та, як наслідок, економія часу; по-друге, для оновлення РЕП – як створення стимулів для більшої включеності і узгодженості самої РЕП, що формується всередині регіону, та стимулювання кращої “розумної спеціалізації” регіону. За відсутності коштів у достатньому обсязі з місцевих бюджетів та браку приватного інтересу це завдання вирішується як мінімум двома способами:

а) кредит у комерційному банку чи банку розвитку (наприклад, Європейський банк реконструкції та розвитку) під заставу основних фондів чи муніципальних облігацій (ринкова ціна грошей). Цей спосіб є простим і традиційним, проте не є “вудочкою для ловлі риби”;

б) співфінансування виробництва і поставки світильників з місцевих бюджетів із залученням частини приватного капіталу і кредиту. По суті, це є моделлю інвестиційного проекту з комерційною складовою і може бути цікавим

для місцевого бізнесу, але і містить незвичні й ризикові умови розподілу участі між приватними і публічними учасниками. Для вирішення цього пропонується створити обласну інвестиційну програму з декількома бізнес-циклами щодо вирішення суспільно значущих завдань як у конкретному регіоні, так і в інших областях і громадах України. Останнє передбачає щонайменше наявність початкового 20 %-го співфінансування, що може формуватися зі спільних внесків обласного бюджету і місцевих бюджетів міст і об'єднаних громад, а рештою (не більше 80 %) стануть кошти банку та кошти приватних інвесторів (private equity). Приміром, практика річного бюджетного планування видатків місцевих бюджетів вказує на норму планування не на всі очікувані 100 % надходжень, а приблизно на 95 % із метою перестраховки від ненадходжень, зокрема ці нерозподілені залишки може бути використано для внеску до спільного регіонального фонду фондів.

Також на цьому етапі відбувається:

а) вирішення завдання із закупівлі й заміни системи освітлення, а наочність фактичних змін пробуджує інтерес у місцевого приватного бізнесу, щоб увійти своїми коштами у фонд;

б) актуалізація пов'язаного завдання зі створення системи локалізованого виробництва засобів виробництва, яке потребує більших коштів, проте не виключає одночасно різні джерела їх: як кошти місцевих бюджетів, так і приватні, і портфельні кошти сторонніх інституцій (недержавних пенсійних фондів, страхових і хедж-фондів та ін.). Відповідно, на подальших етапах будуть обов'язково відбуватися конкурси з відбору найкращого інвестиційного проекту і внутрішній конкурс між містами і громадами на кращі умови розміщення виробництв (або вузлової збірки в кооперації) світильників, ламп, систем керування та ін. Не у всіх громадах з'являться нові виробництва, проте всі громади – учасники фонду зможуть суттєво дешевше закупити їхню готову продукцію і мати зиск від подальшого виробництва.

Звичайний п'ятирічний гарантійний термін служби світлодіодних світильників зумовить періодичне чотирьох-п'ятирічне завантаження виробництва для подальшої заміни світильників, а виконання замовлень з інших регіонів забезпечить уже не періодичне, а потокове виробництво без тривалих пауз.

Отже, пропонується покласти таку логіку створення мотивів в основу мотиваційного механізму задля створення фінансових мотивів для спільного інвестування і, як наслідок, для поширення практики співробітництва територіальних громад і навіть регіонів: зв'язка фонду фондів із цільовими фондами і некорупційною, злагодженою підтримкою обласних властей дозволять розвивати приватну ініціативу “знизу” для закріплення компетенцій робочої сили і кластеризації виробництва. Зокрема, у межах прикладу із заміною світильників доречними будуть нові локалізовані виробництва компенсаторів зворотних токів, приладів обліку побутової електрики, вітряків для агрофірм, утилізації відпрацьованих приладів тощо. Фактично вони і складуть той портфель інвестиційної програми, що була від початку ініційована і співфінансована фондом фондів, і посилять спеціалізацію та комерційний синергетичний ефект для певного регіону.

Якщо ця логіка і мотиваційний механізм приймаються регіональною владою як перспективні, то поруч із наведеною програмою заміни освітлення однозначно будуть виникати інші секторальні інвестиційні програми проектів, для яких знадобиться також регіональне співфінансування для отримання зовнішніх фінансів. І таке співфінансування лише для одного

бюджету (обласного чи міського) не буде посилюючим, а джерелом його і стане регіональний фонд фондів. У вищевказаному прикладі фонд фондів виступає як стимул для появи інших цільових секторальних субфондів прямих інвестицій (умовно “дороги”, “медицина”, “побутові відходи” та ін.), що логічно є одним із засадничих завдань його започаткування.

Дотичним прикладом логіки побудови таких інвестиційних програм є запропонована інвестиційна програма державно- і муніципально-приватного партнерства [2; 3, с. 232–234], яка деталізує дію економічного механізму модернізації РЕП через ефект масштабу і локалізацію виробництва в регіоні. Цю логіку було враховано в діяльності Харківської облдержадміністрації під час проектування Плану заходів на 2018–2020 рр. з реалізації Стратегії розвитку Харківської області на період до 2020 р. та під час формування окремих обласних програм у 2016 р.

Джерелами наповнення регіонального фонду фондів можуть бути: місцеві бюджети (обласні, міські, об'єднаних громад); недержавні фонди (наприклад, страхові або недержавні пенсійні фонди, які в пошуку мінімального ризику реагують на мінімальну номінальну дохідність пропонованих цінних паперів, а не на участь у бізнесі, що заборонено їм робити законом); інвестиції корпоративного сектора – державного і приватного; пасиви банків з державною часткою капіталу; внески державних і міжнародних банків розвитку за окремою процедурою. На відміну від венчурного фонду фондів, що утворюється типовою інвестиційною компанією [5, с. 46], національний або регіональний фонд фондів може залучати позикові кошти від національних банків розвитку (як Bank Gospodarstwa Krajowego [10] у Польщі чи “Зовнішекономбанк” у Росії) та міжнародних інвестиційних фондів і банків розвитку, що є поширеним в ЄС, зокрема інвестиційні ініціативи JESSICA і JEREMIE [11; 13; 14] починаючи з 2013 р.

Оцінюючи реалістичність запровадження запропонованого інструмента в Україні, варто визнати, що двома головними обмеженнями в Україні є неререформоване, корумповане судочинство і нерозвиненість національного фондового ринку задля того, щоб забезпечити захист прав інвесторів, обіг із прийнятною ліквідністю та зворотний викуп таких цінних паперів регіональних інвестиційних фондів і муніципалітетів. Вирішення цих проблем лежить поза межами компетенції регіональних і місцевих органів влади, будучи значно розтягнутим у часі. Однак з 2016–2017 рр. в Україні вже було публічно ідентифіковано проблему нагальності фонду фондів як мінімум для венчурного бізнесу через дотичні бізнес-асоціації [4], а на рівні парламенту розглядаються декілька законопроектів (наприклад, проекти за реєстраційними номерами 5592 [6], 2784 [7]) щодо вдосконалення порядку емісії цінних паперів та розширення можливостей для залучення боргового капіталу місцевими органами влади і під відокремлені активи. Отже, для подальшого запровадження такого інструмента, як фонд фондів, доречною буде активна участь галузевих асоціацій, як ділових (наприклад, Українська асоціація венчурного і приватного капіталу, Українська асоціація інвестиційного бізнесу, Національний комітет Міжнародної торговельної палати в Україні (ICC-Ukraine)), так і всеукраїнських асоціацій органів місцевого самоврядування, а сам інструмент “фонд фондів” може стати їхнім спільним проектом за умови технічної допомоги.

Перейдімо до конструювання мотиваційного механізму співфінансування регіональних пріоритетів як управлінської системи.

Загальне управління роботою механізму як системи неможливо віднести до компетенції жодного органу влади, оскільки в ньому задоволення суспільно значущих потреб відбувається через мікроекономічні процеси з прагматичними, комерційними мотивами. З боку органів публічної влади можлива лише координація цільових напрямів, надання аналітики, нагляд за дотриманням спільно визначених “правил гри”, координація з елементами регулювання окремих елементів мотиваційного механізму. Зокрема, координація діяльності регіонального фонду фондів відбуватиметься на регіональному рівні обласною адміністрацією з підзвітністю перед обласною радою, а після внесення анонсованих змін до Конституції України щодо адміністративно-територіального устрою і ліквідації державних адміністрацій (після 2018–2019 рр.) – виконавчим комітетом обласної ради із залученням регіональної інвестиційної ради (або її аналогу) з обов’язковим пропорційним залученням до її складу представників (за посадою) бізнес-асоціацій та міжнародного бізнесу в регіоні. Задля запобігання конфлікту інтересів і тиску на партнерів пропонується така пропорція: відповідно до частини внесків у фонд, але не менше 20 % і не більше 50 % для частки обласного бюджету від обсягу цього фонду. Аналогічна логіка пропонується і для регіональних цільових фондів, що емітуватимуть свої цінні папери взамін на співфінансування з фонду фондів.

Окремої уваги має приділятися управлінню зворотним зв’язком для сталих мотивів у даному механізмові. Через те, що пропонується механізм тісно пов’язано з суб’єктивним сприйняттям ділового та інвестиційного клімату в регіоні та з довірою до місцевої влади, пропонується налагодити три моніторингових “фільтри” зі зворотним зв’язком на трьох рівнях:

1) на рівні фонду фондів. Цільові індикатори: рівень і темпи диверсифікації джерел і обсяги наповнення фонду фондів, ділове сприйняття спеціалізації інвестиційних програм, обсяг проектів за механізмом публічно-приватного партнерства, репутація менеджерського складу і компанії з управління активами, прогнози національних і регіональних дотичних потреб для задоволення, покриття викуплених цінних паперів цільових фондів;

2) на рівні цільових фондів. Цільові індикатори: покриття й обслуговування зобов’язань за емітованими цінними паперами фонду, рівень диверсифікації джерел і обсяги наповнення цільових фондів, кількість відібраних проектів, ступінь задоволення потреб регіону за результатами відібраних проектів, якість проектно-кошторисної документації, репутація менеджерського складу і компаній з управління активами та ін.;

3) на рівні створених (оновлених) виробничих активів. Цільові індикатори: додана вартість у готовій продукції, географія та обсяги продажів, структура портфеля замовлень, учасники і рівень кооперації, ступінь кластеризації, рівень замкненості виробничих циклів, обсяг і розподіл кредитних зобов’язань створених підприємств та ін.

Пропоноване управління зворотним зв’язком за цільовими індикаторами індикаторів дозволить органам публічної влади оцінювати результативність бюджетних і приватних видатків і розподіляти ризики, тобто оцінювати власну корисність. Це важливо для модернізаційних процесів у публічному врядуванні. Відтак оперативно за результатами моніторингу зворотного зв’язку мають прийматися публічно-управлінські рішення на різних владних рівнях – від засновників фонду фондів і обласної влади до національного рівня – щодо корекції механізмів роботи фондів та кращого доступу до ресурсів.

Функціональну схему мотиваційного механізму запропоновано на рис. 1.

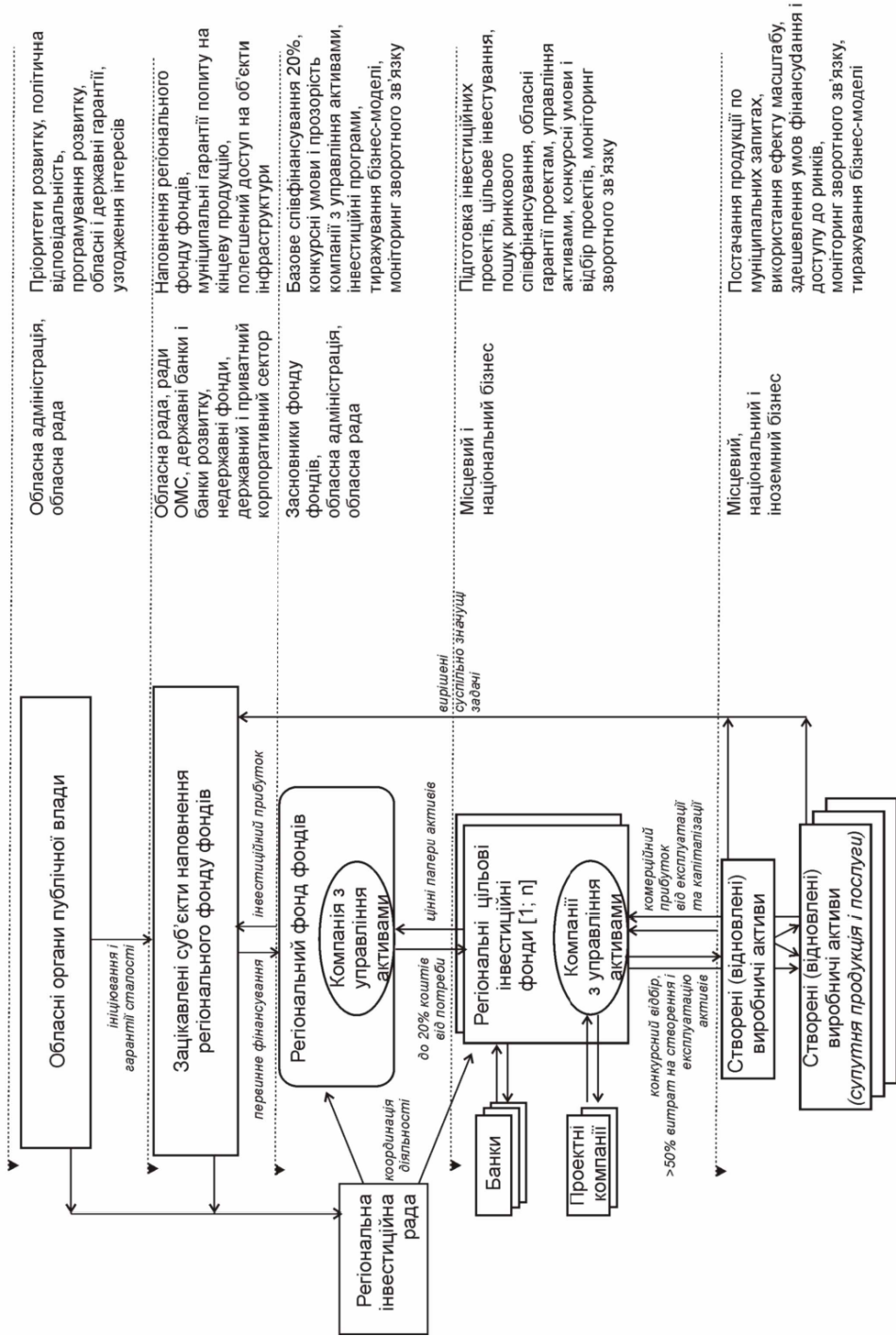


Рис. 1. Функціональна схема мотиваційного механізму співфінансування пріоритетів в оновленій РЕП

*Джерело: розробка автора

Ключові функції по рівнях:

Пріоритети розвитку, політична відповідальність, програмування розвитку, обласні і державні гарантії, узгодження інтересів

Суб'єкти змін:

Обласна адміністрація, обласна рада

Наповнення регіонального фонду фондів, муніципальні гарантії політу на кінцеву продукцію, полегшений доступ на об'єкти інфраструктури

Засновники фонду фондів, обласна адміністрація, обласна рада

Місцевий і національний бізнес

Місцевий, національний і іноземний бізнес

Постачання продукції по муніципальних запитах, використання ефекту масштабу, здешевлення умов фінансування і доступу до ринків, моніторинг зворотного зв'язку, тиражування бізнес-моделі

Регіональні органи влади вибудовують регіональні пріоритети стратегії та програми так, щоб за рахунок поєднання бюджетних і приватних ресурсів задовольнялися суспільно значущі потреби зі сталими ринковими і комерційними ефектами, тобто це і є “вудка для ловлі риби”.

Основні інструменти цього мотиваційного механізму:

1) інституціоналізовані (регіональні фонди фондів (у вигляді роздрібних або професійних фондів [8, с. 10]), цільові фонди прямих інвестицій, банк розвитку (за наявності), компанії з управління активами для фонду фондів і цільових фондів, проектні компанії, новостворені платники податків – суб'єкти господарювання, конкурсні умови, цінні папери цільових фондів з номінальною і мінімальною нормою дохідності, гарантії за кредитами для реалізації проектів (за наявності));

2) неінституціоналізовані (внески з місцевих бюджетів, інвестиційні програми проектів, відібрані бізнес-плани з можливістю тиражування результатів, виробничі кластери та ін.).

Основні суб'єкти мотиваційного механізму співфінансування регіональних пріоритетів: обласна влада в особі обласної державної адміністрації і обласної ради (за чинним законодавством України), інші органи місцевого самоврядування в регіоні, регіональна інвестиційна рада (у перспективі), іноземний великий і середній бізнес, місцевий бізнес, зовнішні фінансові фонди, національні банки розвитку (за наявності).

Основні об'єкти мотиваційного механізму співфінансування регіональних пріоритетів укладаються в “трикутник”: влада ↔ бізнес ↔ зовнішні інституції.

Нарешті, особливе значення для організації публічно-приватного партнерства і посилення суспільної довіри до запропонованого мотиваційного механізму має вибір організаційно-правової форми головного елемента – регіонального фонду фондів і разом з ним – пов'язаних регіональних цільових фондів прямих інвестицій. Розглядаються чотири різних варіанти залежно від організаційно-правової форми: 1) унітарне підприємство; 2) публічне акціонерне товариство; 3) некомерційна організація у формі фонду; 4) також можлива форма без створення юридичної особи, наприклад на основі договору простого товариства.

Кожна форма має свої переваги і недоліки. Серед них двома найбільш прийнятними формами вбачаються третя і четверта. Зокрема, третій варіант у вигляді некомерційної організації у формі фонду є достатньо перспективним. Ознаками фонду як некомерційної організації є відсутність членства і майнова база, що створена за рахунок добровільних майнових внесків. Фонд є власником переданого йому майна і зобов'язаний використовувати його тільки відповідно до поставлених суспільно корисних цілей. Фонд має право займатися підприємницькою діяльністю, що відповідає цим цілям, але отриманий при цьому прибуток не підлягає розподілу між учасниками (членами) некомерційної організації. Засновники фонду не зберігають прав на майно, що передане ними фонду, а в разі ліквідації фонду залишок його майна не розподіляється між засновниками, а йде на суспільно значущі цілі фонду або в обласний бюджет. Перевага фонду полягає і в можливості практично необмеженого використання прибутку, отриманого від його діяльності, на статутні цілі. До того ж умови оподаткування некомерційних організацій, навіть тих, що здійснюють господарську діяльність, набагато сприятливіші, ніж порядок сплати податків, встановлений для всіх видів комерційних юридичних осіб (звільнені від оподаткування внески, кошти з бюджету і позабюджетних фондів на ведення статутної діяльності, можливе застосування спрощеної системи оподаткування та ін.).

Іншою перспективною формою є форма без створення юридичної особи, що ґрунтується на договорі простого товариства (дозволено Цивільним кодексом (ЦК) України), і це може бути використано для інвестиційних і венчурних фондів. Прикладом є досвід англо-американського “обмеженого партнерства” (limited partnership) та еквівалентна їй форма, що використовується в інших юрисдикціях континентальної Європи. В рамках “обмеженого партнерства” всі учасники поділяються на обмежених і генеральних. Податки платять лише учасники, а не партнерство як юридична особа. Це дозволяє уникнути “подвійного оподаткування”, такого важливого для інвестиційних механізмів у цілому, у т. ч. і для інвестиційних фондів. Для “обмеженого партнерства” характерні низький рівень витрат і звітності, можливість укладення гнучких і складних контрактів між інвесторами та компанією з управління активами. ЦК України надає простим товариствам такі важливі для інвестування, зокрема венчурного, переваги, як вибір методів оцінювання майна та вкладів за договором між учасниками, можливість постійного внутрішнього контролю діяльності фонду з боку інвесторів, можливість вклядення за принципом commitments, відсутність “подвійного оподаткування”.

Аналіз довів, що наявними недоліками договору простого товариства для фонду фондів і для регіонального фонду прямих інвестицій є солідарна відповідальність учасників за зобов’язаннями (що принципово відрізняє договір простого товариства від форми “обмеженого партнерства”), можливість дострокового виходу партнера з угоди, розпад партнерства в разі банкрутства одного з учасників, проте це може бути легко нівельовано через завчасне укладення угод між учасниками.

Укладена Угода про асоціацію між Україною і ЄС передбачає дуже значні зміни в способі організації роботи фінансових інститутів, зокрема інститутів спільного інвестування, включаючи ті, що працюють з муніципальними цінними паперами. Регіональний фонд фондів стане таким доречним інструментом, що забезпечить набуття місцевими органами влади України та економічними системами сучасних і корисних властивостей і якостей для конкурентоспроможного зростання.

У масштабах країни основу мотиваційного механізму співфінансування пріоритетів в оновленні РЕП має скласти мережа регіональних позабюджетних інвестиційно-кредитних “фондів фондів”, за допомогою яких можна буде досягати цілей оновлення РЕП і таких її бажаних якостей, як включеність, гнучкість і узгодженість. Крім цього, повинно бути забезпечено контроль корупційних мотивів місцевої влади і методологічний та ресурсний зв’язок з доступними і прийнятними (наприклад, європейськими) аналогами, що забезпечить кращу економічну й культурну інтеграцію регіонів в європейський простір та їхню горизонтальну взаємодію між собою (координований саморозвиток).

Список використаних джерел

1. Дунаев І. В. Методологічний підхід до формування нового покоління регіональних економічних політик в сучасній Україні // Державне будівництво: електрон. зб. наук. пр. 2017. № 1. URL: <http://www.kbuapa.kharkov.ua/e-book/db/2017-1/doc/2/02.pdf>.
2. Дунаев І. В. Проектування комплексного механізму модернізації публічної регіональної економічної політики // Державне управління і місцеве самоврядування. 2017. № 3.
3. Дунаев І. В. Публічна регіональна економічна політика в Україні: формування механізмів модернізації: монографія. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ «Магістр», 2017. 296 с.
4. Колодюк А. \$500 млн інвестицій для українських компаній. Київ: Новое время, 2017. URL: <http://biz.nv.ua/ukr/experts/kolodiuk/500-mln-investitsij-dlja-ukrajinskih-kompanij-1600352.html>.

5. Кудрявцева Е. Л. Совершенствование методов оценки стоимости фондов прямых инвестиций: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10. М., 2014. 137 с.

6. Проект Закону про внесення змін до деяких законодавчих актів України (щодо розкриття інформації на фондовому ринку та вдосконалення порядку емісії цінних паперів та розширення можливостей для залучення капіталу): № 5592 від 23 груд. 2016 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=60801.

7. Проект Закону про облігації, забезпечені відокремленими активами: № 2784 від 6 трав. 2015 р. URL: http://w1.c1.rada.gov.ua/pls/zweb2/webproc4_1?pf3511=55030.

8. Реформування ринків фінансових послуг в умовах інтеграції до європейського фінансового простору: монографія / наук. ред. Р. Пукала і Н. М. Внукова. Харків: Ексклюзив, 2016. 166 с.

9. Угода про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони // Офіц. вісн. України. 2014. № 75, т. 1. С. 83, ст. 2125.

10. BGK and EIF create Polish Growth Fund of Funds to stimulate equity investments and economic development in Poland [Електронний ресурс] / European investment fund. – Luxembourg: EIF, 2013. URL: http://www.eif.org/what_we_do/equity/news/2013/pgff.htm.

11. Country and sector-specific initiatives (Funds-of Funds and Guarantee Debt funds). Luxembourg: EIF, 2017. URL: http://www.eif.org/what_we_do/resources/funds_of_funds/index.htm.

12. Detailed description of priority axes of smart growth. Operational programme 2014–2020 / Ministry of infrastructure and development of Poland. Warsaw: Ministry of infrastructure and development of Poland, 2015. 129 с. URL: http://www.ncbr.gov.pl/gfx/ncbir/pl/defaultopisy/1288/2/1/szoop-wersja_ang__2_akt1_.pdf

13. JEREMIE – Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises. Luxembourg: EIF, 2017. URL: http://www.eif.org/what_we_do/resources/jeremie/index.htm

14. Regional Fund-of-Funds Romania / European investment fund. Luxembourg: European investment fund, 2017. URL: http://www.eif.org/what_we_do/resources/esif_regional_Romania/index.htm

15. The Silesia EIF Fund of Funds [Електронний ресурс] / European investment fund. Luxembourg: European investment fund, 2017. URL: http://www.eif.org/what_we_do/resources/esif-fund-of-funds-silesia/index.htm.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351:323.15(477)

ІНСТИТУЦІЙНЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ПУБЛІЧНОГО УПРАВЛІННЯ ЕТНОПОЛІТИЧНИМИ ВІДНОСИНАМИ НА РЕГІОНАЛЬНОМУ РІВНІ В УКРАЇНІ

Підбережник Н. П.,

*к. держ. упр., докторант кафедри європейської інтеграції та права,
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Львів*

Зроблено аналіз теоретичних та практичних аспектів інституційного забезпечення публічного управління етнополітичними відносинами на регіональному рівні в Україні. Охарактеризовано на прикладі Закарпатської, Львівської та Чернівецької областей цілі та завдання структурних підрозділів місцевих органів публічного управління у сфері регулювання міжнетнічних взаємин. З'ясовано відсутність чіткої структури інституційного забезпечення публічного управління у сфері етнополітичних відносин на регіональному рівні та єдиного координаційного центру, що унеможлиблює здійснення ефективного та послідовного регіонального етнополітичного менеджменту.

Ключові слова: публічне управління, етнополітичний менеджмент, інституційне забезпечення, національні меншини, етнополітичні відносини.

© Підбережник Н. П., 2017

Pidberezhnyk N. P.,
PhD in Public Administration,
Doctoral student of the Department of European Integration and Law of the LRI NAPA, Lviv

INSTITUTIONAL PROVISION OF PUBLIC GOVERNANCE OF ETHNOPOLITICAL RELATIONS AT THE REGIONAL LEVEL IN UKRAINE

Theoretical and practical aspects of institutional provision of public governance of ethnopolitical relations at the regional level in Ukraine have been analyzed. Using the example of the Transcarpathian, Lviv, and Chernivtsi Regions, the goals and objectives of the structural subdivisions of local public administration bodies in the field of regulation of interethnic relations have been characterized. It has been found out that there is neither a clear structure for the institutional provision of public administration in the field of ethno-political relations at the regional level, nor a single coordination center, which makes it impossible to implement effective and consistent regional ethnopolitical management.

Key words: public administration, ethnopolitical management, institutional support, national minorities, ethno-political relations.

Україна нині позиціонує себе на міжнародній політичній арені як держава міжнаціональної толерантності та взаємоповаги, яка намагається дотримуватися взятих на себе міжнародних зобов'язань у сфері забезпечення прав національних меншин. Це підкріплено належною нормативно-правовою базою та інституційним забезпеченням публічного управління у сфері етнополітичних відносин на загальнодержавному рівні. Проте в умовах регіональних відмінностей щодо етнічного складу населення ефективність публічного управління етнополітичними відносинами залежить також від чітко налагодженої діяльності системи органів місцевого управління з метою забезпечення пошуку шляхів, механізмів та інструментів гармонізації інтересів, що домінують у регіонах, серед тих чи інших національних меншин та в української нації, запобігання міжетнічним конфліктам, взаємозбагачення національно-культурних надбань українського суспільства. Особливо актуальним це питання постає в контексті процесу децентралізації влади в Україні, яка сприятиме посиленню комунікації у вирішенні етнополітичних проблем на регіональному рівні між органами місцевого управління та неурядовими організаціями національних меншин, розвитку громадянської активності, спрощенню процедури ухвалення управлінських рішень.

Проблеми у сфері етнополітичних відносин в Україні стали предметом досліджень українських науковців у галузі етнології, соціології, політології, державного управління. Зокрема, особливості української етнополітики вивчали О. Антонюк, І. Варзар, В. Євтух, І. Іванов, В. Котигоренко, Г. Луцишин, О. Майборода. Державноуправлінські аспекти етнополітичних відносин досліджували П. Надолішний, Ю. Куц. Теоретико-методологічні засади інституційного механізму публічного управління розглядали О. Гордєєв, О. Ткачова. Проте питання інституційного забезпечення публічного управління етнополітичними відносинами на регіональному рівні залишаються недостатньо вивченими. Це зумовило предмет дослідження.

Метою статті є дослідити структуру, цілі, завдання та особливості інституційного забезпечення публічного управління у сфері етнополітичних відносин в Україні на регіональному рівні.

Проблеми інституційного забезпечення публічного управління варто розглядати в контексті теорії інституціоналізму, де ключовою категорією виступають "інституції". Її засновником вважають американського науковця Д. Норта. На його думку, поняття "інституції" охоплює створені людиною

обмеження, що організують відношення між людьми. Інституційні обмеження включають як заборону індивідам здійснювати певну діяльність, так і умови, за яких їм дозволяється здійснювати певні види діяльності. Формою прояву інституцій є формальні та неформальні "інститути". Формальні інститути діють у формі конкретних державних установ та організацій, неформальні функціонують у формі усних домовленостей для досягнення певних цілей [2, с. 17]. У контексті взаємодії формальних і неформальних інститутів у процесі інституційного забезпечення публічного управління ключова роль повинна належати державним інститутам.

Складовими "інститутів" дослідник виділяє:

- формальні правила (закони, конституції, норми права тощо);
- неформальні обмеження (звичаї, традиції, домовленості, угоди тощо);
- механізми примусу, які забезпечують дотримання правил (правоохоронні органи, суди тощо) [2, с. 18–19].

Тож, важливою умовою ефективного публічного управління етнополітичними відносинами на регіональному рівні є належне його інституційне забезпечення – наявність відповідних місцевих органів державного управління та неурядових організацій у поєднанні з певними ustalеними нормами, правилами, стандартами. При цьому ключову роль повинні відігравати місцеві органи державного управління, до компетенції яких віднесено питання етнополітики.

Значний вплив на організацію системи публічного управління на регіональному рівні в етнополітичній сфері в Україні мають реорганізаційні процеси центральних органів виконавчої влади, відповідальних за формування та реалізацію етнополітичного менеджменту. Прикладом цього може слугувати ліквідація на основі Указу Президента України "Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади" від 9 грудня 2010 р. № 1085 Державного комітету у справах національностей та релігій і його територіальних підрозділів [11]. Після ліквідації обласних та районних управлінь Держкомнацрелігій виник певний вакуум у забезпеченні реалізації публічної політики у сфері міжнаціональних відносин на регіональному рівні. Частково ці функції перейняли в окремих державних адміністраціях (Закарпатська та Львівська обласні, Київська міська) управління або відділи у справах національностей, що підпорядковуються місцевому керівництву. В інших облдержадміністраціях (ОДА) питання регулювання етнополітичних відносин віднесено до відання управлінь чи відділів культури. Тож, на сьогодні на регіональному рівні публічного управління у сфері етнополітичних відносин в Україні спостерігається несформованість системи інституційного забезпечення, спроможної здійснювати ефективне регулювання етнополітичних відносин. Ці завдання реалізують структурні підрозділи місцевих органів публічного управління, до компетенції яких належать питання міжетнічних взаємин. Їхню діяльність здебільшого спрямовано на моніторинг та аналіз проблемних аспектів суспільно-політичного та культурного життя етнічних спільнот і підготовку на цій основі пропозицій щодо прийняття відповідних управлінських рішень для подолання наявних проблем.

Зокрема, заходи щодо сприяння відродженню та розвитку етнічної, культурної і мовної самобутності національних меншин, гармонізації міжконфесійних та міжнаціональних відносин, забезпечення загальнонаціональної культурної консолідації суспільства на рівні Чернівецької ОДА здійснює Управління культури [10]. У межах своїх повноважень

Управління вивчає та аналізує на території Чернівецької області тенденції етнонаціонального та етнокультурного розвитку регіону, прогнозує розвиток міжнаціональних та міжконфесійних відносин.

Структурним підрозділом Закарпатської ОДА, що здійснює реалізацію державної політики у сфері етнополітичних відносин, є Управління національностей та релігій. Основними його завданнями є: забезпечення реалізації державної політики у сфері міжнаціональних відносин, релігії, захисту прав національних меншин; сприяння гармонізації міжнаціональних та міжконфесійних відносин, збереженню і розвитку етнічної самобутності національних меншин, а також реалізації права громадян на свободу совісті [10].

Управління, відповідно до своїх компетенцій у сфері регіональної етнополітики, вивчає та аналізує стан і тенденції міжнаціональних відносин в області та готує відповідні інформаційні матеріали; координує взаємодію місцевих органів виконавчої влади та органів місцевого самоврядування з питань міжнаціональних та міжконфесійних відносин; контролює дотримання законодавства щодо прав національних меншин; вивчає релігійну ситуацію та процеси, що відбуваються в релігійному середовищі; вживає в межах своєї компетенції заходи щодо запобігання проявам розпалювання міжетнічної та релігійної ворожнечі в області. У контексті гармонізації етнополітичних відносин, задоволення етнокультурних потреб національних меншин у регіоні на сучасному етапі Управління національностей та релігій Закарпатської ОДА реалізовує низку регіональних програм у сфері етнополітики, зокрема: “Центр культур національних меншин Закарпаття на 2016–2020 роки”; “Програма забезпечення розвитку освіти, культури, традицій національних меншин області на 2016–2020 роки”; “Ромське населення Закарпаття” на 2016–2020 рр.; План заходів із реалізації в області Стратегії захисту та інтеграції в українське суспільство ромської національної меншини на період до 2020 р.[10].

У системі інституційного забезпечення публічного управління у сфері етнополітичних відносин на регіональному рівні в структурі Львівської ОДА діє департамент із питань культури, національностей та релігій Львівської ОДА. Основні завдання департаменту у сфері етнополітичних відносин такі:

- реалізація державної мовної політики на території області;
- реалізація державної політики у сфері міжнаціональних відносин, забезпечення прав національних меншин та права громадян на свободу світогляду і віросповідання;
- організація виконання законодавства України у сфері культури, мистецтва та кінематографії, бібліотечної та клубної справи, національної музейної політики, мистецької освіти, збереження прав національних меншин, свободи світогляду і віросповідання;
- здійснення виконавчих та організаційно-розпорядчих функцій щодо організації та розвитку сфери культури, мистецтва та кінематографії, бібліотечної та клубної справи, національної музейної політики, мистецької освіти, обліку;
- сприяння відродженню та розвитку традицій і культури української нації, етнічної, культурної та мовної самобутності національних меншин;
- гармонізація міжконфесійних та міжнаціональних відносин;
- захист прав творчих працівників та їхніх спілок, соціальний захист працівників підприємств, установ та організацій у сфері культури [3].

Окрім забезпечення реалізації культурних прав національних меншин, запобігання етнічним конфліктам та сприяння міжетнічній взаємодії, цей департамент створює умови для задоволення культурно-мовних, освітніх, інформаційних потреб українців, які проживають за межами України; сприяє збереженню та розвитку культури української нації; забезпечує функціонування української мови та культури в усіх сферах суспільного життя України.

Для налагодження ефективної діяльності у сфері публічного управління етнополітичними відносинами департамент має право створювати консультативні ради з питань мистецтва, культури, релігій, національностей, інші дорадчі комісії, ради або органи для розгляду рекомендацій і пропозицій щодо реалізації основних напрямів своєї діяльності.

Створення й діяльність консультаційно-дорадчих органів із питань етнополітики в системі органів публічного управління є одним із механізмів залучення представників етноспільнот до процесу ухвалення управлінських рішень у сфері етнополітичних відносин на основі напрацьованих рекомендацій та пропозицій. Їхня діяльність забезпечує взаємодію органів публічного управління та неурядових організацій і спрямована на дослідження проблем етнічних спільнот, підготовку пропозицій для розроблення відповідних управлінських рішень як на державному, так і на місцевому рівні.

Про важливість створення й функціонування в рамках структур публічного управління консультаційно-дорадчих органів із питань етнополітики вказано і в Лундських рекомендаціях ОБСЄ про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті 1999 р. [1]. Консультативні, або дорадчі, органи, відповідно до цього міжнародного документа, розглядаються як такі, що здатні слугувати каналами для діалогу між державною владою та національними меншинами. Вони можуть мати спеціалізовані комітети, можливість порушувати питання перед органами, що ухвалюють рішення, готувати рекомендації, розробляти законодавчі та інші пропозиції, стежити за розвитком ситуації та подавати коментарі до рішень уряду, що опрацьовуються, здатних прямо чи опосередковано вплинути на становище національних меншин.

На регіональному рівні прикладом функціонування консультаційно-дорадчого органу з питань етнополітики є діяльність у структурі Чернівецької ОДА Регіональної ради з питань етнонаціональної політики.

Основним завданням Ради є розроблення пропозицій зі сприяння формуванню та реалізації державної етнонаціональної політики в регіоні, спрямованої на гармонізацію міжнаціональних відносин, консолідації та розвитку української нації, її історичної свідомості, традицій і культури, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин Чернівецької області [12].

До складу Регіональної ради з питань етнонаціональної політики входять керівники національно-культурних товариств, зареєстрованих згідно з чинним законодавством України, науковці, представники етнічних громад області. У процесі діяльності Рада покликана розробляти та вносити голові ОДА пропозиції щодо:

- формування та реалізації державної етнонаціональної політики в регіоні, сприяння консолідації та розвитку української нації, а також розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин Чернівецької області;
- сприяння формуванню толерантності в міжнаціональних відносинах у регіоні;

– уникнення випадків дискримінації, ворожого ставлення чи насильства за ознаками етнічного походження, мовними або іншими ознаками, а також запобігання міжетнічним конфліктам в області;

– сприяння просвітницькій та виховній роботі з формування у громадян патріотизму і національної свідомості;

– розвитку етнокультурних і гуманітарних зв'язків громадських організацій національних меншин Чернівецької області з відповідними громадськими організаціями за межами України [12].

Окрім цього, Регіональна рада з питань етнонаціональної політики Чернівецької ОДА вивчає та аналізує стан розвитку міжнаціональних відносин у Чернівецькій області; розглядає проекти регіональних програм із питань етнонаціональних відносин; вивчає та аналізує стан виконання законів України, розпоряджень голови ОДА, регіональних програм із питань забезпечення прав національних меншин Чернівецької області [12].

Рішення Ради мають рекомендаційний характер і є обов'язковими для розгляду місцевими органами виконавчої влади. Їхня практична реалізація може відбутись через видання відповідних розпоряджень головою ОДА.

Важливим елементом інституційного забезпечення публічного управління у сфері етнополітичних відносин в Україні є утворені на урядовому рівні України та держав, що мають етнічно споріднені спільноти, які проживають на їхній території, двосторонні змішані комісії з питань задоволення прав національних меншин та реалізації укладених міждержавних і міжвідомчих угод про співробітництво. Їхня діяльність сприяє ухваленню рекомендацій у сфері етнополітики, прийнятних для обох держав, виконанню Україною своїх зобов'язань у сфері захисту прав національних меншин, задоволення національно-культурних і мовних потреб українців, які перебувають за кордоном, формуванню позитивного іміджу України на міжнародній арені. На сьогодні функціонують Змішана українсько-угорська комісія з питань забезпечення прав національних меншин, Двостороння українсько-словацька комісія з питань національних меншин, освіти і культури, Змішана українсько-румунська комісія з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, Міжурядова українсько-німецька комісія зі співробітництва у справах осіб німецького походження, які проживають в Україні. Вони є тимчасовими консультативно-дорадчими органами Кабінету Міністрів України, пропозиції та рекомендації яких можуть бути реалізовані шляхом прийняття Кабінетом Міністрів України рішень, проекти яких вносять органи виконавчої влади відповідно до своїх повноважень.

Зокрема, Змішана українсько-угорська комісія з питань забезпечення прав національних меншин своєю діяльністю покликана:

– сприяти забезпеченню координації діяльності міністерств та інших центральних органів виконавчої влади щодо реалізації прав угорської меншини в Україні та української меншини в Угорській Республіці;

– організувати розроблення комплексу заходів щодо співробітництва між Україною та Угорською Республікою з метою забезпечення прав національних меншин;

– здійснювати підготовку пропозицій щодо створення необхідних соціально-економічних та інших умов для збереження й розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин;

– визначати шляхи, механізми та способи вирішення проблемних питань, удосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення прав угорської меншини в Україні та української меншини в Угорській Республіці [8].

Сприяти створенню необхідних умов для збереження і розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності української меншини в Словацькій Республіці та словацької меншини в Україні, забезпечувати координацію дій органів виконавчої влади щодо забезпечення прав української меншини в Словацькій Республіці та словацької меншини в Україні покликана Двостороння українсько-словацька комісія з питань національних меншин, освіти і культури [6].

Основними завданнями Змішаної міжурядової українсько-румунської комісії з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин, є:

- сприяння забезпеченню координації дій органів виконавчої влади щодо забезпечення прав української меншини в Румунії та румунської меншини в Україні;

- організація розроблення та здійснення заходів щодо співробітництва між Україною та Румунією з метою забезпечення прав національних меншин;

- підготовка пропозицій щодо сприяння створенню необхідних соціально-економічних та інших умов для збереження й розвитку етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності національних меншин; визначення шляхів, механізмів та способів вирішення проблемних питань, удосконалення нормативно-правової бази щодо забезпечення прав української меншини в Румунії та румунської меншини в Україні [7].

Міжурядова українсько-німецька комісія зі співробітництва у справах осіб німецького походження, які проживають в Україні, сприяє забезпеченню прав осіб німецького походження, які проживають в Україні; здійснює комплекс заходів зі співробітництва між Україною та Федеративною Республікою Німеччина з метою забезпечення реалізації прав осіб німецького походження, задоволення їхніх соціальних, культурних, інформаційних та інших потреб, сприяє створенню умов для збереження й розвитку їхньої етнічної, культурної, мовної та релігійної самобутності [4].

До складу таких комісій входять голова, заступник голови, члени Кабінету Міністрів України, представники центральних і місцевих органів виконавчої влади, представники інших державних органів, органів місцевого самоврядування, наукових установ, громадських об'єднань, народні депутати України.

У процесі своєї діяльності вони аналізують стан та перспективи розвитку соціально-економічних, демографічних та інших процесів у середовищі української меншини в цих державах і, відповідно, у середовищі угорської, словацької, румунської, німецької меншин в Україні; проводять моніторинг стану виконання органами виконавчої влади завдань щодо забезпечення реалізації прав української меншини в Угорщині, Словаччині, Румунії, Німеччині та представників угорської, словацької, румунської, німецької нацменшин в Україні.

1. Нині в Україні державний етнополітичний менеджмент на регіональному рівні представлено структурними підрозділами місцевих органів державної влади, які здебільшого займаються моніторингом етнополітичної ситуації, не маючи вагомого регуляторного впливу на неї.

2. Основний акцент у діяльності структур інституційного забезпечення публічного управління в етнополітичній сфері на регіональному рівні ставиться на завданнях щодо забезпечення реалізації культурних прав національних меншин, які переважають у конкретному регіоні. При цьому поза увагою залишається комплексний підхід до вирішення проблем у сфері етнополітичних відносин в Україні.

3. Відсутність єдиного координаційного центру унеможливає здійснення послідовної публічної етнополітики на регіональному рівні в напрямі забезпечення міжетнічної взаємодії та національної консолідації.

Предметом розгляду в подальших наукових дослідженнях стануть шляхи удосконалення інституційного механізму публічного управління у сфері етнополітичних відносин в Україні.

Список використаних джерел

1. Лундські рекомендації про ефективну участь національних меншин у суспільно-політичному житті з пояснювальними примітками. Вересень 1999 р. URL: <http://www.osce.org/uk/hcnm/32255?download=true>.
2. Норт Д. Інституційні, інституціональні зміни та функціонування економіки / пер. з англ. І. Дзюб. Київ: Основи, 2000. 198 с.
3. Положення про департамент з питань культури, національностей та релігій Львівської обласної державної адміністрації: Розпорядження голови обласної державної адміністрації від 30 лип. 2013 р. № 483/0/5-13/ URL: http://loda.gov.ua/k_n_r_funktsionalni-obovuazky.
4. Положення про Міжурядову українсько-німецьку комісію із співробітництва у справах осіб німецького походження, які проживають в Україні: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 груд. 2015 р. № 1075. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1075-2015-p#n25>.
5. Положення про Українську частину Двосторонньої українсько-словацької комісії з питань національних меншин, освіти і культури: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 трав. 2012 р. № 440 URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/440-2012-p#n12>.
6. Положення про Українську частину Змішаної міжурядової Українсько-Румунської комісії з питань забезпечення прав осіб, які належать до національних меншин: Постанова Кабінету Міністрів України від 11 квіт. 2012 р. № 357. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/357-2012-p/paran32#n32>.
7. Положення про Українську частину Змішаної українсько-угорської комісії з питань забезпечення прав національних меншин: Постанова Кабінету Міністрів України від 29 серп. 2011 р. № 954. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/954-2011-p#n26>.
8. Положення про управління культури Чернівецької обласної державної адміністрації. URL: <http://www.bukoda.gov.ua/sites/default/files/doc/PDF/kultura.pdf>.
9. Положення про управління національностей та релігій Закарпатської обласної державної адміністрації: Розпорядження голови державної адміністрації від 8 черв. 2017 р. № 279. URL: <http://www.carpathia.gov.ua/ua/publication/content/497.htm>.
10. Про оптимізацію системи центральних органів виконавчої влади: Указ Президента України від 9 груд. 2010 р. № 1085/2010. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1085/2010>.
11. Регіональна рада з питань етнонаціональної політики. URL: <http://www.bukoda.gov.ua/page/regionalna-rada-z-pitan-etonatsionalnoi-politiki-0>.

Надійшла до редколегії 19.10.2017 р.

УДК 351.77: 658.14/17

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА ФІНАНСУВАННЯ ДІЯЛЬНОСТІ ЗАКЛАДІВ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я

Рогова О. Г.,

*к.ю.н., доцент кафедри права та європейської інтеграції,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Висвітлено державну політику фінансування діяльності закладів охорони здоров'я. Досліджено особливості одержання закладами охорони здоров'я благодійних внесків. Здійснено аналіз перешкод наданню платних медичних послуг. Аналіз існуючих механізмів фінансування діяльності закладів охорони здоров'я свідчить про недостатність правового забезпечення політики держави в царині фінансових гарантій.

Ключові слова: охорона здоров'я, державна політика, фінансування, платні медичні послуги, благодійні внески.

© Рогова О. Г., 2017

Rohova O. H.,

PhD in Law, Associate Professor of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv

STATE POLICY OF FINANCING HEALTH CARE INSTITUTIONS

The article deals with the state policy of financing health care institutions. Characteristics of obtaining charitable contributions in medical institutions are examined. The barriers to providing paid medical services has been examined. The analysis of existing mechanisms for financing the activities of the health care institutions proves the lack of legal support for the state policy in the area of financial guarantees.

Key words: health care, state policy, financing, medical services for a fee, charitable contributions.

Процеси реформування галузі охорони здоров'я (далі – ОЗ) тісно пов'язано з пошуком гарантованих джерел фінансування – як галузі в цілому (на макрорівні), так і діяльності закладів охорони здоров'я (далі – ЗОЗ) державної та комунальної форм власності (на макрорівні). Як науково обґрунтовані альтернативи залучення та заощадження коштів для потреб фінансування ОЗ розглядалися: розмежування видатків за видами медичної допомоги, упровадження загальнообов'язкового медичного страхування, поширення сегмента платних медичних послуг у закладах бюджетної медицини тощо. Численні спроби останніх років вирішити проблему залучення додаткових коштів через альтернативні джерела фінансування не досягли успіху через низку об'єктивних та суб'єктивних причин, серед яких відсутність політичної волі щодо прийняття управлінських рішень та ухвалення відповідних законів, невідповідність чинного правового поля визначеним у ході реформування завданням, пасивний спротив непопулярним реформам з боку значної частини медичної спільноти тощо. Однією з причин такого спротиву є суттєве зниження соціальних гарантій для медичних працівників та руйнація системи мотивації праці в системі ОЗ, що стало наслідком непродуманих змін в умовах оплати праці лікарів.

Спільним наказом Міністерства праці України та Міністерства охорони здоров'я (МОЗ) України “Про впорядкування умов оплати праці працівників закладів охорони здоров'я та установ соціального захисту населення” від 5 жовтня 2005 р. № 308/519 [13] визначено умови оплати праці працівників ЗОЗ та установ соціального захисту населення на основі Єдиної тарифної сітки розрядів і коефіцієнтів з оплати праці працівників установ, закладів та організацій бюджетної сфери. Але зміни в механізмах оплати праці медичних працівників, які було здійснено протягом останніх двох років, призвели до зниження соціальних стандартів для практикуючих лікарів. На тлі поступового “зубожіння” вітчизняної системи ОЗ, зумовленого недостатнім фінансуванням останніх років, це ще більше загострило суперечність між декларованим Конституцією України принципом безоплатності медичної допомоги та поширеною практикою залучення коштів пацієнтів до механізмів оплати медичних послуг у бюджетних ЗОЗ.

Протягом усього періоду незалежності України та численних спроб реформування системи ОЗ точилися дискусії щодо вибору механізмів фінансування медичної галузі, можливості залучення додаткових джерел фінансування, збільшення сегмента платних послуг у закладах бюджетної медицини. Р. Богачев, Д. Карамішев, В. Лехан, О. Мусій, В. Рудий, В. Черненко аналізували різні аспекти фінансування діяльності закладів охорони здоров'я та системи ОЗ в цілому. У той же час, віддаючи належне обґрунтованим дослідженням зазначених фахівців, необхідно визнати, що досліджувана проблема залишається дискусійною та “заполітизованою”.

Метою статті є аналіз державної політики фінансування діяльності закладів охорони здоров'я та обґрунтування пропозицій щодо її оптимізації.

Численні спроби вирішити проблему невідповідності практики використання коштів пацієнтів у механізмах оплати медичних послуг у бюджетних ЗОЗ до декларованого принципу безоплатності медичної допомоги спричинили виникнення та поширення в діяльності бюджетних ЗОЗ різноманітних механізмів оплати пацієнтами наданої медичної допомоги та професійної діяльності самих медичних працівників. Такі механізми стали спробою знайти відповіді на численні проблемні питання “хронічного недофінансування” галузі ОЗ, низького рівня заробітної плати медичних працівників, зниження соціальних гарантій та недостатнього матеріального-технічного забезпечення лікувально-діагностичного процесу в бюджетних ЗОЗ. В умовах, коли механізми правового регулювання зазначених питань залишаються недостатніми, не відповідають потребам практики, бюджетні заклади ОЗ намагаються самотужки знайти шляхи залучення додаткових коштів.

Одним із таких механізмів залучення додаткових коштів для фінансування діяльності бюджетних ЗОЗ можуть бути платні медичні послуги. Правову основу надання таких послуг було закладено Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти” від 17 вересня 1996 р. № 1138 (далі – Постанова КМУ № 1138).

Рішенням Конституційного Суду України (далі – КСУ) від 25 листопада 1998 р. № 15-рп/98 у справі за конституційним поданням 66 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України “Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти” (справа про платні медичні послуги) було визнано, що перелік платних послуг, який затверджений Постановою КМУ № 1138, не відповідає Конституції України – є неконституційним [15].

У теперішній час Постанова КМУ № 1138 є чинною в редакції Постанови Кабінету Міністрів України № 989 від 11 липня 2002 р.

Спроби нормативно врегулювати питання надання платних послуг у державних та комунальних закладах ОЗ здійснювалися неодноразово. Зокрема, першою серйозною спробою став спільний наказ МОЗ України та Міністерства фінансів України “Про затвердження Порядку надання платних послуг у державних (комунальних) закладах, установах охорони здоров'я незалежно від підпорядкування та одержання добровільної компенсації від хворих” № 358/273 від 18 грудня 1997 р. (zareєстровано в Міністерстві юстиції України 25 грудня 1997 р. за № 624/2428). Але дію цього наказу спочатку було призупинено на підставі наказу МОЗ № 350 від 8 грудня 1998 р., а потім наказ було скасовано на підставі наказу МОЗ № 63/69 від 17 березня 1999 р.

Відповідно до Постанови КМУ № 1138 та Постанови Кабінету Міністрів України “Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів)” від 25 грудня 1996 р. № 1548 (зі змінами), Рада міністрів Автономної Республіки Крим, обласні, Київська та Севастопольська міські державні адміністрації регулюють (встановлюють) тарифи на платні послуги, що надають лікувально-профілактичні державні і комунальні заклади ОЗ [7].

Так само тарифи на платні послуги в ОЗ можуть регулюватися рішеннями органів місцевого самоврядування. Відповідно до ст. 31 Закону України

“Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності” від 11 вересня 2003 р. № 1160-IV, сільські, селищні, міські, районні в містах, районні та обласні ради з метою реалізації покладених на них повноважень у здійсненні державної регуляторної політики можуть створювати у своєму складі постійні комісії з питань реалізації державної регуляторної політики або можуть покладати ці повноваження на одну з чинних постійних комісій відповідної ради. Рішення щодо затвердження переліку платних послуг та тарифів на такі послуги може бути прийнято за умови попереднього аналізу регуляторного впливу та належного оприлюднення проекту регуляторного акта [8].

Важливим правовим підґрунтям залучення благодійних внесків у діяльність бюджетних ЗОЗ стала Постанова Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров’я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування” від 4 серпня 2000 р. № 1222 (далі – Постанова КМУ № 1222) [9].

“Доля” цієї Постанови не була простою, оскільки, згідно зі ст. 1 Закону України “Про благодійну діяльність та благодійні організації” від 5 липня 2012 р. № 5073-VI, “благодійна діяльність – добровільна особиста та/або майнова допомога для досягнення визначених цим Законом цілей, що не передбачає одержання благодійником прибутку, а також сплати будь-якої винагороди або компенсації благодійнику від імені або за дорученням бенефіціара; благодійник – дієздатна фізична особа або юридична особа приватного права (у тому числі благодійна організація), яка добровільно здійснює один чи декілька видів благодійної діяльності” [5].

Кабінет Міністрів України 14 квітня 2009 р. видав Постанову № 368 “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1222”, якою було внесено зміни до Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров’я, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування, та в абзацах третьому й четвертому п. 2 Змін, що вносяться до постанови Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1222 (далі – Зміни) встановлено, що *благодійні (добровільні) внески і пожертви від юридичних та фізичних осіб можуть спрямовуватися на виплату заробітної плати працівникам бюджетних установ і закладів освіти, охорони здоров’я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання* [9].

Розпорядженням Кабінету Міністрів України “Про деякі заходи щодо поліпшення медичного обслуговування громадян” від 14 квітня 2009 р. № 420-р було вирішено погодитися з пропозицією МОЗ України щодо надання громадянам за їх бажанням: 1) забезпечення за відповідну плату виділення ліжко-місця підвищеної комфортності та персонального доглядальника, створення належних соціально-побутових умов; 2) проведення на замовлення громадян за відповідну плату за межами ЗОЗ консультування, діагностування, лікування.

Президент України В. Ющенко звернувся до КСУ, який Ухвалою від 17 червня 2009 р. відкрив конституційне провадження у справі. Рішенням КСУ № 28-рп/2009 від 28 жовтня 2009 р. було визнано неконституційним положення Постанови КМУ № 1222 про те, що “Благодійні (добровільні) внески і пожертви від юридичних та фізичних осіб можуть спрямовуватися на виплату заробітної плати працівникам установ і закладів охорони

здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання” .

У відповідь Кабінет Міністрів України 21 жовтня 2009 р. видав Розпорядження № 1232-р “Про визнання таким, що втратило чинність, розпорядження Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2009 р. № 420-р”.

Указом Президента України “Про зупинення дії окремих положень постанови Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2009 року № 368” від 30 квітня 2009 р. № 287/2009 була зупинена дія абзаців третього та четвертого п. 2 Змін, що вносяться до Постанови № 1222, затверджених Постановою Кабінету Міністрів України від 14 квітня 2009 р. № 368. На обґрунтування такої позиції Президент України зазначив, що Кабінет Міністрів України, видавши Постанову від 14 квітня 2009 р. № 368, врегулював питання, що належить до сфери законодавчого регулювання, чим фактично перебрав на себе повноваження Верховної Ради України, яка є єдиним органом законодавчої влади та уповноважена приймати закони. Діючи у спосіб, що суперечить положенням Конституції України, Кабінет Міністрів України порушив і норми частини другої ст. 6, частини другої ст. 19, частини третьої ст. 113 та частини першої ст. 117 Основного Закону держави, які зобов'язують Уряд України керуватися у своїй діяльності Конституцією та законами України, діяти лише в межах повноважень, на підставі та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України.

Рішенням КСУ у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Постанови Кабінету Міністрів України “Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1222” від 28 жовтня 2009 р. № 28-рп/2009 (Справа № 1-36/2009) було визнано неконституційними зазначені Зміни, оскільки, надавши можливість керівникам бюджетних установ, закладів спрямовувати благодійні внески і пожертви на виплату заробітної плати працівникам цих установ та закладів, Кабінет Міністрів України не лише допустив обмеження права благодійника вільно розпоряджатися своїм майном, а й, по суті, змінив правовий режим власності (використання пожертв і благодійних внесків), що згідно з пп. 1, 7 частини першої ст. 92 Конституції України може бути встановлено виключно законами України [14].

Відповідно до чинної редакції Постанови КМУ № 1222, благодійні внески можуть надаватися благодійниками набувачам у грошовій формі для потреб їхнього фінансування за напрямками видатків, визначеними благодійником, а також як товари, роботи, послуги. Якщо благодійником конкретні цілі використання коштів не були визначені, шляхи спрямування благодійного внеску визначаються керівником установи, закладу – набувачів відповідно до першочергових потреб, пов'язаних виключно з основною діяльністю установи, закладу [9].

Частина коштів, отриманих як благодійні (добровільні) внески і пожертви від юридичних та фізичних осіб, може бути спрямовано на виплату заробітної плати працівників установ і закладів освіти, ОЗ, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання відповідно до кошторисів зазначених установ і закладів із дотриманням вимог Закону України “Про благодійництво та благодійні організації” у разі, коли такий напрям видатків визначений благодійником. Важливо підкреслити, що в Постанові КМУ № 1222 зазначено, що благодійні внески не можуть заміняти плату за надання установами і закладами платних послуг за переліками, визначеними в установленому порядку [9].

Благодійні внески у грошовій формі зараховуються на рахунок “Суми за дорученням”. Облік товарів, робіт і послуг, отриманих як благодійна допомога, ведеться згідно з Порядком, визначеним Постановою Кабінету Міністрів України “Про затвердження Порядку розподілу товарів, отриманих як благодійна допомога, та контролю за цільовим розподілом благодійної допомоги у вигляді наданих послуг або виконаних робіт” від 17 серпня 1998 р. № 1295. Бухгалтерський облік благодійних внесків ведеться відповідно до Порядку бухгалтерського обліку та звітності в бюджетних установах гуманітарної допомоги, затвердженому наказом Головного управління Державного казначейства від 10 грудня 1999 р [11].

Наказом МОЗ України “Про затвердження Порядку розміщення на інформаційних стендах у ЗОЗ інформації щодо наявності лікарських засобів, витратних матеріалів, медичних виробів та харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання, отриманих за кошти державного та місцевого бюджетів, благодійної діяльності і гуманітарної допомоги” від 26 квітня 2017 р. № 459 (наказ, що зареєстрований у Міністерстві України 11 липня 2017 р. за № 841/30709, набрав чинності 25 липня 2017 р.) врегульовано порядок розміщення інформації про наявні в ЗОЗ лікарські засоби, витратні матеріали, медичні вироби та харчові продукти для спеціального дієтичного споживання, що отримані за кошти державного та місцевого бюджетів, благодійної діяльності і гуманітарної допомоги. У ЗОЗ цю інформацію щотижня має оприлюднювати спеціально призначена відповідальна особа [10].

Наказом МОЗ України “Про здійснення заходів з контролю за надходженням і використанням благодійних пожертв у закладах охорони здоров'я” від 25 липня 2017 р. № 848 визначено форму для зазначення інформації про надходження і використання благодійних пожертв від фізичних та юридичних осіб, а також встановлено, що з 1 січня 2018 р. ЗОЗ зобов'язані звітувати за зібрані благодійні внески з фізичних та юридичних осіб [12].

Аналіз чинних механізмів фінансування діяльності ЗОЗ свідчить про недостатність правового забезпечення політики держави в царині фінансових гарантій. Ухвалення Верховною Радою України Закону про державні фінансові гарантії надання медичних послуг та лікарських засобів у найбільш оптимістичному прогнозі має створити правове підґрунтя для фінансових гарантій надання пацієнтам необхідних медичних послуг та лікарських засобів за рахунок коштів Державного бюджету України та з часом оптимізувати державну політику фінансування діяльності ЗОЗ та всієї системи ОЗ. Водночас невирішеними залишаються проблеми, пов'язані з реальним фінансовим забезпеченням декларованих державних гарантій. Зокрема, подальших наукових досліджень та практичного обґрунтування потребують такі питання: 1) упровадження адекватної моделі загальнообов'язкового медичного страхування, у межах якої необхідно збалансувати інтереси пацієнтів (застрахованих осіб), роботодавців (як страхувальників та платників єдиного соціального внеску) та органів публічного управління; 2) формування професійно орієнтованої системи мотивації персоналу ЗОЗ, забезпечення адекватного рівня легальних доходів медичних працівників; 3) чітке розмежування на рівні закону (а не підзаконних актів Кабінету Міністрів України) двох переліків станів здоров'я пацієнтів (перший – стани здоров'я пацієнта, за наявності яких пацієнт отримує гарантоване відшкодування витрат на лікування, другий – стани здоров'я, які не охоплюються державними фінансовими гарантіями і можуть бути профінансовані пацієнтами або за рахунок інших не заборонених законом джерел.

Список використаних джерел

1. Конституція України (з офіційним тлумаченням Конституційного Суду України) // Сайт законодавства України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
2. Основи законодавства України про охорону здоров'я: Закон України від 19 листопада 1992 р. № 2801-XII (з наступними змінами та допов.) // Сайт законодавства України. URL: <http://zakon1.rada.gov.ua/cgi-bin/laws/main.cgi?page=2&nreg=2801-12>.
3. Піднебесна Т. Юридичні аспекти отримання благодійних внесків закладами охорони здоров'я // Практика управління ЗОЗ. 2015. № 1. С. 58–61.
4. Присяжна Л. Щодо благодійності, подяки та хабара в медицині // Центр досліджень соціальних комунікацій НБУВ. URL: http://nbuviar.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=2151:shchodo-blagodijnosti-podyaki-ta-khabara-v-meditsini-2&catid=71&Itemid=382.
5. Про благодійну діяльність та благодійні організації: Закон України від 5 лип. 2012 р. № 5073-VI // Сайт законодавства України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5073-17>.
6. Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 17 вересня 1996 р. № 1138: Постанова КМУ від 22 верес. 2016 р. № 648 // Уряд. портал: Єдиний веб-портал органів виконавчої влади. URL: <http://www.kmu.gov.ua/control/uk/cardnpd?docid=249349758>.
7. Про встановлення повноважень органів виконавчої влади та виконавчих органів міських рад щодо регулювання цін (тарифів): Постанова КМУ від 25 груд. 1996 р. № 1548 // Сайт законодавства України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1548-96-%D0%BF>.
8. Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності: Закон України від 11 верес. 2003 р. № 1160-IV // Сайт законодавства України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1160-15>.
9. Про затвердження Порядку отримання благодійних (добровільних) внесків і пожертв від юридичних та фізичних осіб бюджетними установами і закладами освіти, охорони здоров'я, соціального захисту, культури, науки, спорту та фізичного виховання для потреб їх фінансування: Постанова КМУ від 4 серп. 2000 р. № 1222 // Сайт законодавства України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1222-2000-%D0%BF>.
10. Про затвердження Порядку розміщення на інформаційних стендах у закладах охорони здоров'я інформації щодо наявності лікарських засобів, витратних матеріалів, медичних виробів та харчових продуктів для спеціального дієтичного споживання, отриманих за кошти державного та місцевого бюджетів, благодійної діяльності і гуманітарної допомоги: наказ МОЗ України від 26 квіт. 2017 р. № 459 (наказ зареєстровано в Мін'юсті України 11 лип. 2017 р. за № 841/30709, набрав чинності 25 лип. 2017 р.) // Сайт законодавства України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/en/z0841-17>.
11. Про затвердження Порядку розподілу товарів, отриманих як благодійна допомога, та контролю за цільовим розподілом благодійної допомоги у вигляді наданих послуг або виконаних робіт: Постанова Кабінету Міністрів України від 17 серп. 1998 р. № 1295 // Сайт законодавства України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/1295-98-%D0%BF>.
12. Про здійснення заходів з контролю за надходженням і використанням благодійних пожертв у закладах охорони здоров'я: наказ МОЗ України від 25 лип. 2017 р. № 848 // Офіц. веб-сайт МОЗ України. URL: http://www.moz.gov.ua/ua/portal/dn_20170725_848.html
13. Про впорядкування умов оплати праці працівників закладів охорони здоров'я та установ соціального захисту населення: наказ Мінпраці України та МОЗ України від 5 жовт. 2005 р. № 308/519 (зареєстровано в Мін'юсті України 17 жовт. 2005 р. за № 1209/11489) // Сайт законодавства України. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1209-05>.
14. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням Президента України щодо відповідності Конституції України (конституційності) окремих положень Постанови Кабінету Міністрів України "Про внесення змін до постанови Кабінету Міністрів України від 4 серпня 2000 р. № 1222" від 28 жовтня 2009 р. № 28-рп/2009 (Справа № 1-36/2009) // Сайт законодавства України. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/v028p710-09>.
15. Рішення Конституційного Суду України у справі за конституційним поданням 66 народних депутатів України щодо відповідності Конституції України (конституційності) Постанови Кабінету Міністрів України "Про затвердження переліку платних послуг, які надаються в державних закладах охорони здоров'я та вищих медичних закладах освіти" (справа про платні медичні послуги) від 25 листоп. 1998 р. № 15-рп/98 (Справа № 1-29/98) // Сайт законодавства України. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/v015p710-98>.

Надійшла до редакції 20.11.2017 р.

УДК 330.322(477):340

СИСТЕМАТИЗАЦІЯ ЗАКОНОДАВЧОГО ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ІНВЕСТИЦІЙНОЇ ДІЯЛЬНОСТІ В УКРАЇНІ

Федорчак О. В.,

*к. держ. упр., доцент, докторант кафедри державного управління,
Львівський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Львів*

Систематизовано законодавче забезпечення інвестиційної діяльності в Україні. Виділено три рівні правового регулювання інвестиційної діяльності: міжнародний, національний та регіональний. Законодавчі акти у сфері інвестування поділено на 20 груп. Розглянуто перспективи інвестиційної реформи в Україні. Запропоновано кодифікацію інвестиційного законодавства шляхом прийняття Інвестиційного кодексу України.

Ключові слова: державне управління, законодавче забезпечення, інвестиційна діяльність.

Fedorchak O.V.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Doctoral Student of State Administration Department, LRI NAPA, Lviv*

SYSTEMATIZATION OF LEGISLATIVE SUPPORT OF INVESTMENT ACTIVITY IN UKRAINE

The article considers the systematization of legislative support of investment activity in Ukraine. There are three levels of legal regulation of investment activity: international, national and regional level. Legislation in this area is divided into the twenty groups. Prospects of Investment reform in Ukraine are considered. The codification of investment legislation is proposed by adopting the Investment Code of Ukraine.

Key words: public administration, legislative support, investment activity.

В Україні створено потужну законодавчу базу для здійснення інвестиційної діяльності, яка, за підрахунками різних дослідників, охоплює від 150 до 1 000 нормативно-правових актів. Серед них кодекси, закони, постанови, укази, положення, інструкції та інші документи, що спрямовані на регулювання безпосередньо інвестиційних відносин, а також відносин, які побічно стосуються інвестиційної діяльності. До останніх належать кодекси України: Податковий, Митний, Бюджетний, Земельний та ін., які здебільшого є зосередженими на регулюванні відповідних відносин, але побічно зачіпають і регулювання інвестиційної діяльності.

Окрім того, в інвестиційній сфері діє велика кількість міжнародних угод про сприяння та взаємний захист інвестицій, угод про уникнення подвійного оподаткування та інших угод, що укладаються Урядом України з урядами відповідних країн щодо іноземного інвестування.

Очевидно, що такий масив нормативно-правових актів призводить до суперечливості та надмірної "завантаженості" у правовому регулюванні здійснення інвестиційної діяльності, і аж ніяк не сприяє підвищенню інвестиційної привабливості України. Крім того, чинна законодавча база постійно зазнає численних змін та доповнень. З усього масиву нормативно-правових актів, прийнятих органами законодавчої та виконавчої влади у сфері інвестиційної діяльності, немає жодного, до якого б не вносилося змін, поправок, уточнень та доповнень.

Громіздкий масив законодавства, нестабільність та неузгодженість законодавчих актів, численні й непередбачувані зміни до них, неналежне виконання законів серйозно підривають довіру вітчизняних та іноземних інвесторів, створюють перешкоди для компаній, які вже відкрили свій бізнес в Україні, та стримують бажання тих, хто готовий працювати в нашій країні.

Невпорядкованість та неузгодженість законодавства сьогодні є однією з основних причин, які гальмують розвиток інвестиційної діяльності в Україні, що негативно впливає на кількість та якість залучення інвестицій. З огляду на це проблема систематизації законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності в Україні потребує першочергового вирішення, є актуальною і своєчасною.

З проблематики законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності опубліковано чимало наукових праць вітчизняних авторів. Зокрема, правові основи інвестиційної діяльності досліджено в роботах А. Смітюха. Етапи розвитку інвестиційного законодавства України та їхні недоліки розглянуто в публікаціях О. Руденко. На недоліки вітчизняного законодавства також вказано у працях М. Чернухи.

Проблеми модернізації інвестиційного законодавства України на сучасному етапі ґрунтовно опрацьовано в роботі Р. Бойчука. Міжнародно-правове регулювання інвестиційних відносин в Україні досліджено у працях Д. Дударця. Основні аспекти державної інвестиційної реформи розглянуто в публікаціях Т. Майорової та ін.

Із питань систематизації законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності значно менша кількість публікацій. Дотичними до теми дослідження є роботи О. Вінника, А. Волкович, В. Гаверського, К. Гуменної, Д. Задихайла, В. Кудрявцевої, В. Михайліва, В. Нагребельного, М. Овчиннікової, В. Поєдинок, А. Сухорукова та ін. Загалом високо оцінюючи науковий доробок вказаних науковців у цій сфері, зауважимо, що на сьогодні систематизація інвестиційного законодавства потребує вдосконалення у зв'язку з постійним оновленням та розширенням законодавчої бази та внесенням змін до неї.

Метою статті є систематизація законодавчого забезпечення інвестиційної діяльності та розроблення пропозицій щодо його вдосконалення для покращання інвестиційного клімату в Україні.

У літературі з державного управління існує декілька підходів до систематизації інвестиційного законодавства.

Деякі науковці, зокрема М. Овчиннікова, поділяють інвестиційне законодавство на загальне та спеціальне (особливе) [6]. Подібної думки дотримується і В. Нагребельний, який виокремлює: комплексні законодавчі й підзаконні акти універсального характеру та предметні або рамкові законодавчі та підзаконні акти [5].

Окремі автори систематизують законодавчі акти залежно від рівня державного регулювання інвестиційної діяльності. Наприклад, у працях А. Волкович та К. Гуменної виокремлено чотири рівні правового регулювання інвестиційного законодавства: міжнародний, національний, регіональний та місцевий [2; 4].

Низка авторів систематизують інвестиційне законодавство за видом нормативно-правових актів. Наприклад, В. Гаверський зазначає, що у сфері інвестиційної діяльності діють положення: конституції, кодексів, законів та підзаконних нормативно-правових актів [3].

О. Руденко систематизує вітчизняне інвестиційне законодавство за етапами його формування й розвитку. Автор виокремлює п'ять етапів і для кожного з них вказує на недоліки та проблеми залучення інвестицій [7].

О. Вінник систематизує інвестиційне законодавство за розділами інвестиційного права, виділяючи вісім окремих розділів законодавства [1]. На подібних позиціях (з окремими розбіжностями) перебувають А. Сухоруков [8] та М. Овчиннікова [6].

Нами узагальнені підходи щодо систематизації інвестиційного законодавства (таблиця).

Аналізуючи дані, наведені в таблиці, можна визначити, що в науці державного управління існують підходи до систематизації інвестиційного законодавства у вигляді його поділу: 1) за універсальністю; 2) за рівнем державного регулювання; 3) за видами нормативно-правових актів; 4) за етапами формування; 5) за об'єктами регулювання.

На нашу думку, доцільно виділити три рівні правового регулювання інвестиційної діяльності: міжнародний, національний та регіональний.

І. **Міжнародні нормативно-правові акти**, що регулюють інвестиційну діяльність, становлять значну частину вітчизняного законодавства.

До таких документів можна віднести міжнародні **угоди про заохочення (стимулювання) та захист інвестицій**, у яких закріплюються обов'язки держав відносно поводження з іноземними інвесторами, а також механізми врегулювання спорів, що виникають на цій основі. Станом на листопад 2017 р. Україна уклала 70 двосторонніх угод про сприяння та взаємний захист інвестицій. Крім того, ще з шістьма країнами (Бахрейном, Катаром, Малайзією, Мексикою, Нігерією, Шрі-Ланкою) ведуться переговори про узгодження проектів таких угод.

Іншим видом угод, що регулюють інвестиційну діяльність на міжнародному рівні, є **угоди про уникнення подвійного оподаткування**. Дуже часто, за випадку іноземного інвестування, країна-інвестор та країна-реципієнт інвестицій претендують на отримання доходів від підприємницької діяльності. Тоді виникають проблеми, пов'язані з подвійним оподаткуванням. Вирішенням цієї проблеми є укладання угод про уникнення подвійного оподаткування. У світовій практиці існують дві моделі таких угод: 1) модель, запропонована ОЕСР, у якій перевага надається принципу резидентності, тобто податки сплачуються в країні, яка вкладає кошти; 2) модель, між розвиненими країнами і країнами, що розвиваються, підготовлена ООН, у якій перевага надається принципу територіальності, тобто податки сплачуються в країні, де здійснюється підприємницька діяльність. Станом на листопад 2017 р., в Україні є чинними 75 угод про усунення подвійного оподаткування, із них 72 угоди, укладених нашою державою, а три (з Іспанією, Малайзією і Японією) – угоди колишнього СРСР, які застосовуються за принципом правонаступництва.

Ще одним видом міжнародних угод у сфері інвестиційної діяльності є **угоди про вільну торгівлю**, метою яких є усунення митних бар'єрів на шляху руху товарів та інвестицій між суб'єктами господарювання різних країн. Україна за роки незалежності уклала 16 угод про вільну торгівлю, які охоплюють 45 країн.

Особливістю усіх міжнародних угод є те, що вони, як елементи міжнародного права, мають пріоритет перед національним законодавством. З огляду на це в Україні необхідно сформувати ефективний механізм державного управління такими угодами.

Таблиця

Підходи до систематизації інвестиційного законодавства

За універсальністю:		За рівнем регулювання:	За видами норм. актів:	За етапами формування:	За об'єктом регулювання (за розділами законодавства):	М. Овчиннікова
М. Овчиннікова	В. Нагребельний	А. Волкович, К. Гуменна	В. Гаверський	О. Руденко	О. Віник	М. Овчиннікова
1) загалом законодавство, яке регулює відносини у сфері інвестиційної діяльності та інші види відносин; 2) особливо (спеціальне) законодавство, яке регулює саме інвестиційні відносини	1) комплексні законодавчі акти, які мають універсальний характер; 2) предметні або рамкові законодавчі та підзаконні акти, які спеціально орієнтовані на регламентацію правового режиму інвестиційної діяльності	1) міжнародний (правові акти міжнародних інституцій, міжнародні угоди); 2) національний (правові акти центральних органів державної влади); 3) регіональний (правові акти, що регулюють інвестиційну діяльність на рівні регіонів); 4) місцевий (правові акти місцевих органів державної виконавчої влади та органів місцевого самоврядування)	1) положення Конституції України; 2) положення кодексів; 3) положення законів України; 4) положення підзаконних нормативних актів	1) (1991–1992 рр.) зловживання податковими пільгами в СЕЗ; 2) (1993–1996 рр.) скасування пільг, погіршення інвестиційного клімату; 3) (1997–1999 рр.) визнання порушення принципу незворотності закону в часі; 4) (2000–2008 рр.) згорання інвестиційних проєктів унаслідок світової фінансово-економічної кризи; 5) (2009 р. і дотепер) зниження інвестиційної привабливості України; ускладнення організаційно-правових умов ведення бізнесу	1) базовий закон про інвестиційну діяльність; 2) закони щодо інвестиційного регулювання; орієнтованих підприємств; 3) закони щодо стимулювання інвестиційної діяльності; 4) закони щодо фінансування інвестиційної діяльності; 5) закони щодо фінансового забезпечення інвестиційної діяльності; 6) закони щодо стимулювання інвестиційної діяльності; 7) закони щодо інноваційного регулювання; 8) закони щодо взаємоз'язку інвестиційно-будівництва; 9) закони щодо управління та організації інвестиційної діяльності в окремих галузях економіки; 8) особливої здійснення інвестиційної діяльності в СЕЗ	1) регулювання загальних засад інвестиційної діяльності; 2) регулювання загальних засад інноваційної діяльності; 3) регулювання процесу інземного регулювання; 4) регулювання інземного регулювання; 5) регулювання технопарків; 6) регулювання наукової та науково-технічної діяльності; 7) регулювання інвестиційної діяльності; 8) регулювання інноваційного регулювання; 9) регулювання інноваційного регулювання; 10) регулювання інвестиційної діяльності; 10) регулювання фінансового забезпечення інвестиційної діяльності

Примітка: розроблене автором на основі [1–8] та аналізу інвестиційного законодавства України.

II. **На національному рівні** інвестиційна діяльність регулюється окремими законами, положеннями кодексів та підзаконними нормативно-правовими актами. На цьому рівні інвестиційне законодавство доцільно згрупувати за такими розділами:

1. Законодавство що регулює загальні (базові) умови здійснення інвестиційної діяльності на території України.

Основним нормативним актом цього розділу є Закон України “Про інвестиційну діяльність”, який визначає загальні правові, економічні та соціальні умови інвестиційної діяльності. Він містить визначення ключових понять; встановлює об’єкти та суб’єкти інвестиційної діяльності, а також розкриває їхні права та обов’язки; окреслює джерела фінансування інвестиційної діяльності; закріплює цілі та форми державного регулювання інвестиційної діяльності; передбачає державну підтримку інвестиційної діяльності; забезпечує гарантії прав суб’єктам інвестиційної діяльності; встановлює їхню відповідальність та умови припинення такої діяльності.

2. Законодавство щодо дозвільної системи у сфері інвестування.

До цього розділу можна віднести законодавство щодо отримання документів, необхідних для підготовки та реалізації інвестиційних проектів. Основними нормативними актами цього розділу є закони України: “Про дозвільну систему у сфері господарської діяльності”, “Про підготовку та реалізацію інвестиційних проектів за принципом “єдиного вікна”, “Про державну реєстрацію юридичних осіб та фізичних осіб – підприємців”, “Про ліцензування видів господарської діяльності”, “Про Перелік документів дозвільного характеру у сфері господарської діяльності”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо спрощення умов ведення бізнесу (дерегуляція)” тощо.

3. Законодавство щодо державного контролю (нагляду) за законністю здійснення інвестиційної діяльності. Цю групу законодавства спрямовано на вдосконалення порядку здійснення комплексного контролю діяльності суб’єктів господарювання, зменшення втручання держави в діяльність суб’єктів господарювання, усунення перешкод для розвитку господарської діяльності та недопущення прийняття економічно недоцільних регуляторних актів. До цієї групи законів належать закони України: “Про засади державної регуляторної політики у сфері господарської діяльності”, “Про основні засади державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності”, “Про тимчасові особливості здійснення заходів державного нагляду (контролю) у сфері господарської діяльності” та ін.

4. Законодавство щодо правового режиму іноземного інвестування.

Ця група законодавства є найчисленнішою й охоплює закон України: “Про режим іноземного інвестування”, “Про зовнішню економічну діяльність”, “Про захист іноземних інвестицій на Україні”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів щодо скасування обов’язковості державної реєстрації іноземних інвестицій”, окремі положення Господарського кодексу (ГК) України тощо. У науковому й експертному середовищі базовий закон щодо іноземного інвестування (Закон України “Про режим іноземного інвестування”) отримав україноцентричні, часто критичні оцінки. Зокрема, Законом представлений тільки один (національний) правовий режим діяльності іноземних інвесторів на території України. Водночас міжнародні договори України про заохочення та взаємний захист капіталовкладень передбачають встановлення принаймні двох режимів здійснення інвестицій – національного й найбільшого сприяння. Досить часто національний режим, який зрівнює у правах вітчизняних й іноземних інвесторів, через свою не транспарентність, на практиці під час

прийняття інвесторами рішень скоріше відлякує інвесторів, ніж приваблює їх. Крім того, загальні норми, присвячені іноземному інвестуванню, містяться також у ГК України. Зокрема, у ньому виокремлено спеціальну главу, яку присвячено іноземному інвестуванню (глава 38 “Іноземні інвестиції”), що певною мірою дублює положення вищезазначених законів.

5. Законодавство щодо здійснення інвестиційної діяльності на територіях зі спеціальним режимом інвестиційної діяльності. Одним із дієвих та ефективних засобів активізації інвестиційних процесів є спеціальні режими господарювання, які дають можливість запровадити преференційні умови на окремих територіях. Ці режими застосовуються для “реанімації” депресивних територій, формування регіональних “точок економічного зростання” на певних територіях. Статус і територія, на якій запроваджується спеціальний режим інвестиційної діяльності, а також термін, на який він створюється, визначаються шляхом прийняття окремого закону для кожної такої території. Основними законами цього розділу є закони України: “Про загальні засади створення і функціонування спеціальних (вільних) економічних зон”, “Про індустриальні парки” та ін.

6. Законодавство щодо підтримки і стимулювання інвестиційної діяльності. До цієї групи законів можна віднести закони України: “Про стимулювання інвестиційної діяльності у пріоритетних галузях економіки з метою створення нових робочих місць”, “Про розвиток та державну підтримку малого і середнього підприємництва в Україні”, “Про державну допомогу суб’єктам господарювання”.

7. Законодавство щодо регулювання інноваційного інвестування. До законів, що регулюють інноваційне інвестування в Україні, можна віднести закони України: “Про інноваційну діяльність”, “Про державне регулювання діяльності у сфері трансферу технологій”, “Про спеціальний режим інвестиційної та інноваційної діяльності технологічних парків”, “Про наукові парки”. До цього часу не створено ефективних механізмів захисту прав інтелектуальної власності та правових умов для функціонування венчурного капіталу.

8. Законодавство щодо інвестиційної діяльності господарських товариств, об’єднань підприємств та інститутів спільного інвестування. Основними нормативно-правовими актами цього розділу є закони України: “Про інститути спільного інвестування”, “Про господарські товариства”, “Про акціонерні товариства”, “Про внесення змін до деяких законодавчих актів України щодо захисту прав інвесторів”, яким передбачено захист міноритарних акціонерів (акціонерів із незначною часткою в капіталі). Прийняття закону про захист прав міноритарних інвесторів є важливим для інвестиційної привабливості України, оскільки незахищеність їхніх прав є однією з основних причин відсутності припливу іноземного капіталу в Україну.

9. Законодавство щодо регулювання фінансових інвестицій (ринку цінних паперів). Регулювання фінансових інвестицій, на відміну від реальних, має певні особливості. Правовою основою цього регулювання є закони України: “Про цінні папери і фондовий ринок”, “Про державне регулювання ринку цінних паперів в Україні”, “Про фінансові послуги та державне регулювання ринків фінансових послуг” та ін.

10. Законодавство щодо регулювання участі інвесторів у приватизації. До цього розділу належать закони України: “Про приватизацію державного майна”, “Про приватизацію невеликих державних підприємств (малу приватизацію)”, “Про приватизаційні папери” та ін., що визначають

принципи та порядок інвестування у процесі приватизації державного майна. Регулювання участі інвесторів у приватизації відбувається відповідно до цих законів і щорічно затверджується Державною програмою приватизації на поточний рік та іншими нормативними актами.

11. **Законодавство щодо регулювання державно-приватного партнерства.** В українському законодавстві відсутній виключний перелік форм реалізації державно-приватного партнерства. У його рамках можуть укладатися договори про концесію, про спільну діяльність, про розподіл продукції та інші договори. Відносини в цій сфері регулюються законами України: “Про державно-приватне партнерство”, “Про концесію”, “Про угоди про розподіл продукції” та ін.

12. **Законодавство щодо регулювання капітального будівництва.** До цього розділу належать нормативні акти, що регулюють особливості правового становища проектних і будівельних підприємств. Це закони України: “Про основи містобудування”, “Про регулювання містобудівної діяльності”, “Про комплексну реконструкцію кварталів (мікрорайонів) застарілого житлового фонду”, які визначають правові, економічні, соціальні та організаційні засади містобудівної діяльності.

13. **Законодавство щодо регулювання інвестиційного розвитку регіонів.** Протягом останніх років державою реалізоване широке коло заходів, спрямованих на стимулювання інвестиційної діяльності в регіонах. Було прийнято низку законів, зокрема закони України “Про засади державної регіональної політики”, “Про стимулювання розвитку регіонів”, які визначають засади інвестиційного розвитку регіонів України.

14. **Законодавство щодо вирішення спорів, удосконалення діяльності судової системи, боротьби з корупцією та очищення влади.** Досить часто між інвесторами і країною, у яку вкладається іноземний капітал, виникають різного роду суперечки. Ці суперечки найчастіше вирішуються визнанням інвестором положень і норм судової системи країни – реципієнта інвестицій. У цій групі законів доцільно виділити Закон України “Про забезпечення права на справедливий суд”. Також одним із найбільш дестимулюючих чинників формування сприятливого інвестиційного клімату в Україні є проблема корупції. Вона була і залишається істотною перешкодою для бізнесу в Україні. Вагоме значення в реалізації антикорупційної політики має прийняття законів України “Про запобігання корупції” та “Про очищення влади”.

Окремі аспекти в інвестиційній сфері, окрім вищевказаних нормативно-правових актів, регулюються також нормами Цивільного, Господарського, Податкового, Бюджетного, Земельного та Митного кодексів України.

15. **Законодавство щодо регулювання відносин власності.** Основними нормативними актами, що регулюють ці відносини, є: Цивільний кодекс (ЦК) України, Закон України “Про державну реєстрацію речових прав на нерухоме майно та їх обтяжень” та ін. ЦК України регулюються майнові та особисті немайнові відносини між юридичними та фізичними особами, територіальними громадами, державою, іноземними державами та іншими суб'єктами права. Книга третя ЦК України безпосередньо регулює право власності та інші речові права, зокрема питання, що стосуються загальних положень про право власності; набуття прав власності, припинення прав власності, прав спільної власності, прав власності на землю (земельну ділянку), прав власності на житло, захист прав власності.

16. **Законодавство щодо податкового регулювання інвестиційної діяльності.** З метою систематизації податкового законодавства було

ухвалено Податковий кодекс (ПК) України, який став першим в Україні кодифікованим законодавчим актом, що спрямований на комплексне регулювання питань, пов'язаних з оподаткуванням. З часу прийняття ПК України до нього внесено більш ніж 100 поправок, змін і доповнень. Часті зміни податкового законодавства не сприяють притоку інвестицій в країну.

17. Законодавство, що регулює процеси державного інвестування. Здійснення бюджетних інвестицій регулюється Бюджетним кодексом України, законами України: “Про внесення змін до Бюджетного кодексу України (щодо державних інвестиційних проектів)”, “Про внесення змін до Закону України “Про інвестиційну діяльність” щодо державних інвестиційних проектів”, “Про державне прогнозування та розроблення програм економічного та соціального розвитку України”, “Про державні цільові програми”, Постановою КМУ “Деякі питання управління державними інвестиціями” тощо.

18. Законодавство щодо екологічних інвестицій. Відносини у сфері екологічного інвестування на міжнародному рівні регулюються Кіотським протоколом; на національному – Водним кодексом України, Лісовим кодексом України та Кодексом України про надра, які визначають умови користування водою, надрами та іншими природними ресурсами у процесі інвестування.

19. Законодавство щодо регулювання земельних відносин у процесі інвестування. Відносини, що виникають у зв'язку із землекористуванням в Україні, регулюються відповідно Земельним кодексом України, у якому регламентуються питання, пов'язані з правами на землю, правом власності на землю, правом користування землею, набуття прав на землю, продажем земельних ділянок на підставі цивільно-правових договорів та на конкурентних засадах, гарантіями прав на землю, захистом прав на землю, відшкодуванням збитків власникам землі та землекористувачам, вирішенням земельних спорів, охороною земель тощо.

20. Законодавство щодо регулювання митних відносин у процесі інвестування. Залученню іноземних інвестицій сприяють положення Митного кодексу України, яким передбачено звільнення від сплати ввізного мита товарів, що ввозяться іноземними інвесторами з метою інвестування на підставі зареєстрованих договорів, або як внесок іноземного інвестора до статутного капіталу підприємства з іноземними інвестиціями тощо.

Державне регулювання в інвестиційній сфері також здійснюється за допомогою значної кількості підзаконних нормативно-правових актів: указів Президента України, постанов та розпоряджень Кабінету Міністрів України тощо. Серед них варто виокремити Концепцію інвестиційної реформи, яку було ініційовано Президентом України 6 квітня 2011 р. Метою цієї реформи було створення сприятливих умов для залучення іноземних інвестицій, удосконалення адміністрування бюджетних інвестицій, формування позитивного інвестиційного іміджу України в світі, а також позиціонування України як фінансовий, політичний та бізнес-центр у Східній Європі. Структура інвестиційної реформи передбачала п'ять ключових блоків: 1) інвестиційна пропозиція “національні проекти”; 2) інвестиційний клімат; 3) інвестиційна інфраструктура; 4) інвестиційний маркетинг; 5) інвестиційне партнерство. Незважаючи на свій потенціал, інвестиційна реформа так і залишилася декларативною. На сьогодні вона потребує оновлення, доповнення іншими інституційними реформами – податковою, судовою, земельною тощо.

Як бачимо, інвестиційна сфера регулюється великою кількістю законодавчих актів і несуттєвими пільгами для інвесторів. Зауважимо, що більшість норм, що передбачають здійснення заходів щодо поліпшення інвестиційного клімату є декларативними.

III. Законодавча база, що регулює інвестиційну діяльність на регіональному та місцевому рівнях, охоплює здебільшого регіональні стратегії та програми розвитку територій. До цієї групи можна віднести також програми залучення інвестицій та поліпшення інвестиційного клімату в областях України. Ускладнюється інвестиційний клімат ще і тим, що в регіонах і навіть у Києві відсутні тривалі стратегії розвитку міст на 20–50 років, що потрібні для повернення інвестованих ресурсів, особливо в інфраструктуру.

Загалом нормативно-правовій базі, що регламентує інвестиційні процеси в Україні, не вистачає системності. Головним її недоліком є відсутність законодавчих актів, які б чітко прописували роль центральних та місцевих органів виконавчої влади й органів місцевого самоврядування у процесі залучення інвестицій. Такі повноваження є розмитими і визначаються в різних законодавчих актах, що зменшує ефективність їхнього виконання.

Інвестиційну діяльність регулює значна кількість нормативно-правових актів, що створюються різними суб'єктами державної правотворчості, мають неоднакову юридичну силу, різняться за дією в часі та просторі, розповсюджуються на різне коло суб'єктів. Тому цілком природно, що з часом між ними виникають суперечності.

Крім того, залишається невирішеною також проблема забезпечення іноземних інвесторів інформацією про чинне інвестиційне законодавство. Тексти законів та інструкцій недосяжні для ознайомлення. Для потенційних інвесторів важко визначити, які закони зберігають чинність, а які було анульовано. В Україні немає єдиної бази даних чи зведеного документа, який би оприлюднював інформацію щодо статусу та відміни попередніх законів.

Виходячи з ситуації, що склалася, необхідне прийняття єдиного законодавчого акта, що охоплював би різні аспекти інвестиційної діяльності, замість низки чинних нормативних актів, що регулюють діяльність у цій сфері. За таких умов було б доречним розробити Інвестиційний кодекс, який би максимально охоплював усі умови інвестиційної діяльності в Україні.

Підсумовуючи результати дослідження, можна дійти таких висновків. На сьогодні інвестиційна діяльність в Україні регулюється великою кількістю правових актів, які часто суперечать одне одному. Незважаючи на розгалужену систему нормативно-правових актів, що регулюють інвестиційну діяльність, говорити про цілісну і взаємоузгоджену систему законодавства в цій галузі поки що не доводиться.

Нами систематизоване законодавче забезпечення інвестиційної діяльності в Україні та виокремлені 20 груп законодавчих актів, що регулюють діяльність у цій сфері. Очевидним вбачається прийняття єдиного правового акта, який би охоплював усі умови інвестиційної діяльності в Україні. Таким законодавчим актом міг би бути Інвестиційний кодекс України.

У подальших роботах планується більш ґрунтовне дослідження інвестиційної реформи та напрацювання основних положень Інвестиційного кодексу України для покращання вітчизняного інвестиційного клімату.

Список використаних джерел

1. Вінник О. М. Інвестиційне право: навчальний посібник. Київ: Правова єдність, 2009. 616 с.
2. Волкович Л. Ю., Жеребятіна І. В. Актуальні питання систематизації інвестиційного законодавства // Порівняльно-аналітичне право. 2016. № 5. С. 187–189.
3. Гаверський В. В. Правова основа державного регулювання інвестиційних процесів в Україні // Актуальні проблеми політики. 2014. № 53. С. 283–289.

4. Гуменна К. Р. Систематизація інвестиційного законодавства України // Демократичне врядування. 2013. № 12. Доступне також у режимі PDF: <http://www.lvivacademy.com/visnik12/fail/Gumenna.pdf>.

5. Нагребельний В. П. Проблеми розвитку законодавства України про інвестиційну діяльність // Актуальні проблеми правового регулювання фінансово-кредитних відносин в умовах кризи: практика правозастосування і шляхи її вдосконалення: зб. тез доп. за матеріалами Міжнар. наук-практ. конф. (4–5 черв. 2010 р.). Суми, 2010. С. 283–286.

6. Овчиннікова М. А. Аналіз проблем інноваційно-інвестиційного законодавства України // Бізнес інформ. 2012. № 12. С. 96–104.

7. Руденко О. А. Особливості державного регулювання інвестиційної діяльності в Україні // Науковий вісн. Полтав. ун-ту економіки і торгівлі. 2014. № 1 (63). С. 31–37.

8. Сухоруков А. І. Інституційні засади розвитку інвестиційної діяльності у промисловості України: аналіт. записка НІСД / Нац. ін-т стратег. досліджень // Економіка. 2014. № 24. URL: <http://www.niss.gov.ua/articles/1577>.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351.85

ДЕРЖАВНА ПОЛІТИКА У СФЕРІ КУЛЬТУРИ: ЇЇ СУТНІСТЬ ТА ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ

Борисенко Д. В.,

*аспірант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Досліджено сутність державної політики та систематизовано чинну нормативно-правову базу в царині культури. Визначено основні напрями удосконалення державної політики в цій сфері в Україні. Доведено необхідність розроблення нової концепції державної політики в царині культури, основою якої повинні стати плюралізм, конкурентоспроможність закладів культури, активне впровадження у сферу культури новітніх інноваційних технологій.

Ключові слова: державна політика у сфері культури, культура, глобалізація, європейський досвід, плюралізм, суспільство, розвиток.

Borysenko D. V.,

Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv

STATE CULTURAL POLICY: ESSENCE AND IMPLEMENTATION FEATURES

The essence of the state cultural policy is explored. The current regulatory framework for the sphere is systematized. The main directions of improving the state policy in the sphere of culture in Ukraine are determined. The necessity for developing a new concept of the state cultural policy to be based on pluralism, competitiveness of cultural institutions, and an active introduction of the latest innovative technologies into the sphere of culture is proved.

Key words: state cultural policy, culture, globalization, European experience, pluralism, society, development.

Одним із наймогутніших засобів пізнання історії свого народу і, водночас, розвитку свідомості сучасної людини є культура. При цьому саме завдяки культурі в умовах глобалізації та інформаційних війн кожна нація має можливість зберегти власну національну ідентичність. Саме тому політика у сфері культури повинна посідати важливе місце серед напрямів діяльності Української держави. Між тим сьогодні в Україні не приділяється

© Борисенко Д. В., 2017

належної уваги розвитку національної культурної індустрії та українському мистецтву, не створюються умови для залучення інвестицій у сферу культури, не визначаються чіткі пріоритети її розвитку, які б відповідали викликам сьогодення, в управлінні закладами культури не відбувається якісних змін. Саме тому актуальною є проблема розроблення стратегії державної політики у сфері культури в контексті сучасних соціально-економічних реалій України та перспектив її інтеграції в європейський культурний простір.

Місце і роль культури в житті сучасного українського суспільства висвітлено у працях сучасних вчених С. Дрожжиної, В. Кременя, М. Михальченка, Ю. Павленка та ін. Дослідження стосовно різних аспектів впливу чинника культури на суспільство і державу зробили українські науковці: В. Андрущенко, Ю. Богуцький, І. Дзюба, М. Жулинський, В. Карлова та ін. Державну політику в царині культури вивчали у своїх працях А. Флієр, В. Жидков, К. Соколов, О. Гриценко, О. Берегова та ін.

Метою цієї статті є обґрунтування сутності державної політики у сфері культури, а також визначення основних напрямів її вдосконалення в сучасних умовах. Виходячи з поставленої мети, необхідно вирішити такі завдання:

- визначити на основі узагальнення результатів досліджень вітчизняних і зарубіжних учених поняття “державна політика у сфері культури”;
- систематизувати законодавство стосовно реалізації державної політики у сфері культури в Україні;
- визначити основні проблеми реалізації державної політики у сфері культури в Україні;
- визначити основні напрями удосконалення сучасної державної політики у сфері культури в Україні.

Відзначимо, що процеси глобалізації, які динамізували процеси культурного взаємообміну, мультикультурації, інтернаціоналізації багатьох культурних явищ, відчутно зокрема, починаючи з 1990-х рр. міжнародні громадські організації, такі як ЮНЕСКО та Рада Європи, почали регулярно ініціювати дослідження в галузі культурної політики, проводити всесвітні конференції з даної тематики. Слід зазначити, що з 1998 р. ЮНЕСКО випускає всесвітні доповіді з культури.

Між тим, попри численні наукові праці з даної проблематики, у наукових колах і досі відсутнє загальновизнане визначення поняття “державна політика у сфері культури”.

Соціологічний словник поняття державної культурної політики визначає так: “Державна культурна політика передбачає діяльність щодо визначення цілей і пріоритетів держави зі збереження культурної спадщини, створення умов для існування артистичного співтовариства (освіта, нагороди, фінансування установ) та розроблення критеріїв соціальної прийнятності продуктів художньої творчості (цензура)” [15, с. 228].

При цьому серед соціологів існують різні думки з цього приводу. Наприклад, А. Флієр пропонує розрізнити власне державну політику у сфері культури та управління сферою культури. Цими поняттями, на його думку, позначаються хоч і близькі, але несхожі сенси і сфери діяльності. У першому випадку йдеться про “сукупність науково обґрунтованих поглядів і заходів по всебічній соціокультурній модернізації суспільства та структурним реформам по всій системі культурно-творчих інститутів, як систему нових принципів державної і громадської складових в соціокультурному житті, як комплекс заходів для своєчасного налагодження наукового й освітнього забезпечення цих принципів, який передбачає цілеспрямовану підготовку

кадрів для кваліфікованого регулювання соціокультурних процесів, а найголовніше – як осмислене коригування загального змісту вітчизняної культури” [16, с. 14]. Стосовно ж управління сферою культури, то управління є комплексом оперативних дій з вирішення поточних проблем інститутів, які забезпечують виробництво актуальних культурних форм. Наголос на управлінських проблемах в маніфестах українських політичних акторів опосередковано свідчить про відсутність адекватного розуміння культурного чинника в концептуалізації проблеми суспільної модернізації.

У свою чергу, вчені В. Жидков і К. Соколов, розкриваючи багатогранність державної політики у сфері культури, визначають її як специфічний вид діяльності з регулювання культурного життя, що зводиться до впливу на особистість з метою формування її “картини світу” [9].

У дослідженнях, проведених І. Горловою, показано, що державна політика у сфері культури залежить від двох найважливіших умов: відповідності розвитку культури її природі, основним закономірностям і вирішенню завдань, що стоять перед нею. Друга обставина передбачає взаємозв'язок концепції розвитку та управління в культурі з концепцією становлення нового суспільства, його політичною, економічною та духовною сферами [3]. Вчений зазначає, що під час розроблення державної політики у сфері культури визначальним є пріоритети людини, її права та інтереси, сприяння реалізації її сутності [4, с. 71].

Вчений-соціолог О. Карпуніна зосереджує свою увагу на проблематиці державної політики у сфері культури і зазначає, що у процесі реформ досі не вироблено об'єднальної соціокультурної ідеї. Наростання кризи механізмів відтворення культурних цінностей проявляється у втраті людиною порожніх орієнтирів самопізнання і самовизначення, що посилюється соціальним розшаруванням в суспільстві. “Державна політика у сфері культури – специфічна діяльність держави, спрямована на реалізацію права кожного вільного громадянина вільно брати участь у культурному житті суспільства, виявлення та урахування культурного аспекту в усіх соціально-економічних і технічних проектах, збереження та збагачення культурної самобутності народів при розвитку культурних обмінів” [11, с.16].

На думку українського літературознавця І. Дзюби, предметом державної політики у сфері культури є не просто певні групи закладів культури, театри, музеї, бібліотеки тощо, а вся сукупність регульованих соціокультурних процесів та взаємодій, пов'язаних із створенням, збереженням, розповсюдженням культурних цінностей, їх сприйняттям, а також з організацією дозвілля. Він вважає, що головна мета державної політики у сфері культури незалежної української держави полягає у тому, щоб сприяти розвитку й самореалізації особистості, гуманізації суспільства, утвердженню й розвитку демократичної Української держави через відродження, створення цілісної національної культури, яка б активно виходила на світовий культурний простір, а також через підтримку культурного життя різних національних груп та культурних інтересів громадян України різних національностей [7, с. 33].

Аналізуючи роботи вченого-культуролога В. Шейко, можна виділити його ставлення до відносин культури і держави. Автор говорить, що духовна культура і влада в суспільстві є гарантом стабільності. Духовна і матеріальна культура задають і підтримують зразки людської діяльності, здійснюють процес соціалізації людини; державна ж влада спрямовує свої зусилля на скріплення зв'язків між різновидами культури, інститутами, спільностями насамперед там, де вплив духовної і матеріальної культур виявляється недостатнім, де норми моралі підкріплені правом, законом [18, с. 56].

Крім цього, потрібно відзначити, що державна політика у сфері культури досліджується сучасними філософами, такими як Л. Левчук, В. Панченко, О. Оніщенко, Д. Кучерюк. Вони її розглядають як певний вплив держави на культуру з метою її зміни чи збереження [12]. Основним об'єктом державної політики у сфері культури вони вбачають народ та його загальнонаціональну картину світу, формування якої відбувається в кожному суспільстві протягом тривалого історичний періоду. В умовах національної держави державну політику у сфері культури має бути спрямовано на підтримання національної картини світу і через неї – на підтримання єдності нації [12, с. 398].

Філософ С. Дрожжина в роботі “Культурна політика сучасної полікультурної України: соціально-філософський та правовий аспекти” визначає державну політику в соціально-філософському аспекті як процес надання умов та регулювання суспільством, державою, іншими суб'єктами культурного життя відносин, процесів, що складають, характеризують і реалізують культуру на сучасному етапі розвитку певної людської спільноти [8, с. 12].

Між тим важливим у контексті тематики нашого дослідження є також погляд на проблему фахівців у сфері державного управління. Наприклад, В. Карлова розуміє державну політику у сфері культури як діяльність держави, спрямовану на максимально можливе забезпечення основної ролі культури в розвитку і самореалізації сутнісних сил людини, збереження національної самобутності народів, утвердження їхньої гідності [10].

О. Гриценко у праці “Культурна політика: концепції й досвід” посилається на найоб'єктивніше визначення ЮНЕСКО, у якому “під державною політикою у сфері культури розуміється комплекс операційних принципів, адміністративних і фінансових видів діяльності та процедур, що забезпечують основу дій держави у сфері культури”. Вчений виділяє три моменти: по-перше, цілі держави/суспільства, і не стільки в суто культурній сфері, скільки більш широкого плану; по-друге, адміністративні та господарчі можливості державної політики у сфері культури, що залежать від характеру суспільного устрою та стану економіки; по-третє, те, як окреслюється саме “галузь культури” [5, с. 7].

О. Берегова розглядає державну політику у сфері культури як чинник комунікаційних процесів в культурі. Так, на її думку, комунікаційний аспект є принципово новим для державної політики у сфері культури України. Дослідження особливостей і закономірностей комунікаційних взаємовпливів у сфері культури може бути корисним при здійсненні комплексу заходів, спрямованих на підвищення ефективності державної політики у сфері культури, зростання авторитету та довіри до органів управління культурою, що в кінцевому результаті є запорукою успіху реформ у галузі культури” [2, с. 49–58.].

Таким чином, узагальнюючи наведене, можна зазначити, що державна політика у сфері культури – це організована діяльність держави, спрямована на створення сприятливих умов національно-культурного розвитку, задоволення інтелектуальних і духовних потреб людини, збереження культурної спадщини та підтримання єдності нації.

Говорячи про державну політику у сфері культури в умовах сьогодення, потрібно розуміти, що вона вимагає чіткої відповіді стосовно участі держави у процесах розвитку культури. Узагальнення наукових досліджень дозволяє виділити три основних підходи щодо здійснення державної політики у сфері культури, а саме гіперболізаційний, скептичний та трансформаційний [1].

Зупинімося на кожному більш детально:

1. Гіперболізаційний (Дж. Дональд, Р. Ашер, М. Едвардс).

На думку представників цього підходу, унаслідок триумфу глобального капіталізму та винайдення нових форм глобальної культури та управління поняття “національна культура” вже не відповідає сучасним соціокультурним реаліям і потребам суспільства. У глобальному діалозі збагачуються культури, а ті культурні форми та елементи, які не можуть виконувати свої функції, замінюються новими, придатними та більш корисними. З’являються нові “гібриди” культури, які є набагато спроможнішими [21, с. 8]. Значущим є наголос на меншому втручанні держави у сферу культури та виокремлення неефективності державного фінансування культурної галузі [1, с. 18].

2. Скептичний (А. Аппадурі, Е. Грін, С. Томпсон).

Основні положення даного підходу подаються у вигляді таких тверджень: роль держави у підтримці та стимулюванні розвитку культури у сучасних умовах не зменшується і не нівелюється; держава повинна брати активну участь в управлінні розвитком культури; необхідна протекціоністська політика держави у сфері культури, а також істотне збільшення державного фінансування культури [19; 22; 23].

3. Трансформаційний (Е. Гідденс, П. Джонс та ін.).

Прихильники цього підходу відзначають падіння ролі національної держави та зростання ролі міжнародних та внутрішньодержавних громадських організацій у розвитку національних культур. Вони також підкреслюють незбалансованість і асиметричність глобальних інформаційно-комунікаційних і культурних процесів. Як наслідок серед них домінує думка, що тільки міжнародні організації у сучасних умовах здатні підтримувати та стимулювати розвиток національних культур, а національне законодавство повинне створювати всі умови для взаємопроникнення та взаємодоповнення різних культурних традицій [20].

Україна, на жаль, до сьогодні ще не визначилася з основними засадами державної політики у сфері культури. Незважаючи на велику кількість нормативно-правових актів (тільки Верховною Радою на сьогодні їх прийнято більше 300), варто відзначити, що державна політика у сфері культури не відрізняється цілісністю, а законодавчі акти в багатьох випадках мають неузгоджений та суперечливий характер [6].

Основним нормативно-правовим актом, у якому визначено правові, економічні, соціальні та організаційні засади розвитку культури в Україні, є “Основи законодавства про культуру”, введені в дію Постановою Верховної Ради України від 14 лютого 1992 р. [13]. У документі зазначається, що головні напрями розвитку культури визначаються цільовими державними програмами, що затверджуються ВРУ. Держава при цьому має створювати умови для розвитку культури української нації та культур національних меншин; матеріального та фінансового забезпечення закладів, підприємств, організацій і установ культури; естетичного виховання дітей та юнацтва; збереження, відтворення та охорони культурно-історичного середовища; проведення фундаментальних досліджень у галузі теорії та історії культури України; розширення культурної інфраструктури села.

Одними з найважливіших питань, які було порушено в Основах, – це збереження національної культурної спадщини та прав громадян у сфері культури, наголошення на важливості державного фінансування культури і, водночас, визнанні неурядових організацій як важливих суб’єктів розвитку культури.

Важливою подією для сфери культури стало також ухвалення у 1996 р. Конституції України, у якій було визначено такі принципи діяльності держави в сфері культури:

- свобода творчості, захист інтелектуальної власності, авторських прав, моральних і матеріальних інтересів, що виникають у зв'язку з різними видами культурної діяльності;
- законодавчий захист культурної спадщини [6].

Основні напрями діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури були затверджені Постановою Кабінету Міністрів України № 675 від 28 червня 1997 р. “Про затвердження концептуальних напрямів діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури” [14]. Вони були доволі розмитими і передбачали:

- піднесення ролі культури в державотворчих процесах,
- утвердження гуманістичних цінностей, високої моралі, національної самосвідомості та патріотизму,
- подолання негативних явищ та сприяння позитивним тенденціям у духовній сфері суспільного життя.

Важливими з точки зору формування державної політики у сфері культури є Указ Президента від 24 листопада 2005 р. “Про першочергові заходи щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства”, а також Закон України “Про культуру” від 14 грудня 2010 р. тощо.

У першому – збагачення та розвиток культури і духовності українського суспільства зазначалось як пріоритетне завдання української держави.

У другому – культура України визнавалася загальним здобутком і надбанням громадян країни всіх національностей.

При цьому у статті 3 Закону України “Про культуру” було зафіксовано такі напрями державної політики України у сфері культури:

- сприяння створенню єдиного культурного простору України;
- захист і збереження культурної спадщини як основи національної культури, турбота про розвиток культури;
- сприяння утвердженню гуманістичних ідей, високих моральних засад у суспільному житті;
- гарантування прав громадян у сфері культури;
- створення умов для творчого розвитку особистості, підвищення культурного рівня, естетичного виховання громадян, доступності освіти у сфері культури для дітей та юнацтва, розвитку закладів культури незалежно від форми власності, залучення до сфери культури інвестицій, коштів від надання платних послуг, благодійництва, інших не заборонених законодавством джерел;
- визначення естетичного виховання дітей та юнацтва пріоритетом розвитку культури;
- пропагування української національної культури в усій її різноманітності за кордоном та світового культурного надбання в Україні;
- забезпечення розвитку міжнародного культурного співробітництва;
- створення страхового фонду документації про культурні цінності та документів на об'єкти культурної спадщини тощо.

Зазначені напрями мали б знаходити відображення в державних програмах економічного і соціального розвитку України, державних цільових програмах у сфері культури тощо. Але, на жаль, більшість з їх і досі має декларативний характер.

На жаль, у сучасних умовах культура ще не стала пріоритетом у державній політиці України, її важливість поки що недооцінено. При цьому Україні сьогодні вкрай важливо провадити ефективну політику у сфері культури, спираючись на провідний європейський досвід.

Саме тому нагальним у сучасних умовах є питання розроблення нової концепції державної політики у сфері культури.

Дана концепція має ґрунтуватися на таких основних складових:

1) збереженні національної української ідентичності та самобутності;
2) розумінні того, що культура – це найважливіше суспільне благо, за допомогою якого цивілізоване суспільство може забезпечити добробут кожної людини, не допустити деформацію суспільства в цілому [17, с. 232];

3) вивченні, узагальненні та систематизації провідного досвіду діяльності держави у цій сфері, як вітчизняного, так і закордонного;

4) визнанні плюралізму як принципової умови для формування та реалізації державної політики у сфері культури;

5) забезпеченні конкурентоспроможності закладів культури на ринку внутрішніх послуг та українського культурного продукту на зовнішніх ринках;

6) активному упровадженні у сферу культури новітніх інноваційних технологій, зокрема розвитку широкого спектра видів і форм культурно-досугової діяльності, оновленні матеріально-технічної та інфраструктурної бази закладів культури, особливо їхнього інформаційного та програмного забезпечення;

7) розробленні чітких критеріїв ефективності даної політики, створенні певної системи вимірювання показників її виконання.

Загалом під час розроблення та реалізації даної політики доцільно використовувати програмно-цільовий підхід, який дозволяє виявити пріоритетні цілі та завдання, комплексно підходити до питань, пов'язаних з використанням різноманітних ресурсів, а саме фінансових, кадрових тощо, та досягнути максимально ефективних кінцевих результатів.

Узагальнення результатів досліджень вітчизняних і зарубіжних учених поняття дозволяє зазначити, що державна політика у сфері культури – це організована діяльність держави, спрямована на створення сприятливих умов національно-культурного розвитку, задоволення інтелектуальних і духовних потреб людини, збереження культурної спадщини та підтримання єдності нації.

Систематизуючи законодавство стосовно реалізації державної політики у сфері культури в Україні, зазначимо, що основним нормативно-правовим актом, у якому визначено засади розвитку культури в Україні, є Основи законодавства про культуру. З точки зору формування державної політики у сфері культури важливими є Конституція України, схвалена в 1996 р., Постанова Кабінету Міністрів України № 675 від 28 червня 1997 р. “Про затвердження концептуальних напрямів діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури”, Указ Президента України від 24 листопада 2005 року “Про першочергові заходи щодо збагачення та розвитку культури і духовності українського суспільства”, а також Закон України “Про культуру” від 14 грудня 2010 р. Між тим слід відзначити, що більшість законодавчих актів певною мірою є суперечливими, а заходи, визначені як пріоритетні в державних програмах, мають декларативний характер.

Унаслідок відсутності цілісності державної політики та належної уваги до сфери культури нагальними проблемами в Україні сьогодні є неефективне управління сферою культури, зниження рівня духовності нації, зростання культу насильства, моральна деградація суспільства.

Таким чином, Україна потребує сьогодні розробки нової концепції державної політики у сфері культури. В її основу необхідно закласти чітке визнання плюралізму як принципової умови для формування та реалізації державної політики у сфері культури; забезпечення конкурентоспроможності закладів культури на ринку внутрішніх послуг та українського культурного продукту на зовнішніх ринках; активне впровадження у сферу культури новітніх інноваційних технологій, зокрема, розвитку широкого спектра видів і форм культурно-досугової діяльності, оновлення матеріально-технічної та інфраструктурної бази закладів культури, особливо їх інформаційного та програмного забезпечення; розробку чітких критеріїв ефективності даної політики, створенні певної системи вимірювання показників її виконання. При цьому необхідно врахувати європейський та світовий досвід реалізації подібних концепцій.

Реалізація зазначених заходів дозволить вирішити проблеми культурної галузі, вивести державну політику у сфері культури на гідний рівень серед напрямів діяльності української держави та стати саме тим потужним чинником, який сприяє суспільним змінам. Організаційні механізми реалізації зазначеної концепції стануть предметом подальших досліджень.

Список використаних джерел

1. Батищева О. С. Державне управління розвитком національної культури в умовах глобалізації: дис. канд. наук з держ. упр.: 25.00.01 – Теорія та історія державного управління. Львів, 2007. 227 с.
2. Берегова О. М. Комунікаційні аспекти культурної політики незалежної України // *Культура і сучасність: Альманах*. 2004. № 2. С. 49–58.
3. Горлова И. И. Культурная политика в условиях переходного периода: федеральный и региональный аспект: дис. д.ф.н. М., 1997.
4. Горлова И. И. Культурная политика, культурологическое образование: региональный аспект. М.: Изд-во Моск. гос. ун-та культуры, 1997. 200 с.
5. Гриценко О. А. Культурна політика: концепції й досвід: навч. посібник. К., 1994. 57 с.
6. Дерега В. В. Соціальна і гуманітарна політика: навчальний посібник. Миколаїв: Вид-во ЧДУ ім. П. Могили, 2012. 152 с.
7. Дзюба І. Між культурою і політикою. К.: Сфера, 1998. 372 с.
8. Дрожжина С. В. Культурна політика сучасної полікультурної України: соціально-філософський та правовий аспекти. Донецьк, 2005. 196 с.
9. Жидков В. С., Соколов К. Б. Культурная политика России: теория и история: учеб. пособие для вузов. М., 2001. С. 64–112.
10. Карлова В. В. Державна політика у сфері культури: сутність та особливості реалізації в сучасних умовах: автореф. дис. ... канд. наук з держ. упр. – 25.00.01. К., 2003. 20 с.
11. Карпухина О. Н. Культурная политика государства в условиях реформирования общества: автореф. дис. ... д. социолог. н. М., 1997. С. 16.
12. *Естетика: підручник* / Л. Т. Левчук, В. І. Панченко, О. І. Оніщенко, Д. Ю. Кучерюк. К.: Вища шк., 2005. 431 с.
13. Основи законодавства про культуру: Верховна Рада України, 14 лют. 1992 р. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/2117-12>
14. Про затвердження концептуальних напрямів діяльності органів виконавчої влади щодо розвитку культури: Постанова Кабінету Міністрів України № 675 від 28 черв. 1997 р. URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/675-97-%D0%BF>

15. Романенко Л. М. Гражданское общество (социологический словарь-справочник). М., 2005. 324 с.
16. Флиер А. Я. О новой культурной политике России // Общественные науки и современность. М., 1994. № 5. С. 14–25.
17. Шейко В. М., Тишевська Л. Г. Історія української культури: навч. посіб. К.: Кондор, 2005. 264 с.
18. Шейко В. М. Культура. Цивілізація. Глобалізація (кінець XIX – початок XXI ст.): в 2 т. Харків: Основа, 2001. Т. 1: 2001. 518 с.
19. Appadurai A. Disjunctive and difference in the global cultural economy // Public culture. 1990. № 2. P. 1–24.
20. La politique culturelle de la France: rapport du groupe d'experts europeen setrapport national. Paris: Documentation francaise, 1988. 89 p.
21. La politique culturelle en Roumanie. Rapport national / Programme Europeen d'examen des politiques culturelles nationales. – Strasbourg, 1999. 173 p.
22. Obuljen N. Why we need European cultural policies: the impact of EU enlargement on cultural policies in transition countries. URL: <http://www.eurocult.org>.
23. Rinaman K. French film quotas and cultural protectionism. URL: <http://www.american.edu/TED/French.tv.htm>.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351.84

СУТНІСНА ХАРАКТЕРИСТИКА МЕХАНІЗМУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ СОЦІАЛЬНИМИ РИЗИКАМИ ЛЮДСЬКОГО РОЗВИТКУ

Євтухов О. В.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Розглянуто сутнісну характеристику механізму державного управління соціальними ризиками людського розвитку. Визначено суб'єкт і об'єкт державного управління соціальним ризиком, загальні й локальні принципи, логічні схеми функціонування даного механізму з виділенням засадничих для нього управлінських прийомів.

Ключові слова: соціальний ризик людського розвитку, державне управління, механізм державного управління, принципи державного управління соціальним ризиком.

Yevtukhov O. V.,

*Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

ESSENTIAL CHARACTERISTIC OF MECHANISM FOR PUBLIC MANAGEMENT OF SOCIAL RISKS OF HUMAN DEVELOPMENT

The paper gives an essential characteristic of the mechanism for public management of the social risks of human development. The subject and object of public management of social risks, general and local principles, and logic schemes of the mechanism functioning with their underpinning management techniques are determined.

Key words: social risk of human development, public administration, mechanism of public administration, principles of public management of social risk.

© Євтухов О. В., 2017

Зміни, що стрімко поширюються в сучасному суспільстві, крім безперечних позитивних результатів, породжують соціально-економічну та соціально-політичну нестабільність, спричиняють труднощі в управлінні соціумом у непередбачуваних, екстремальних ситуаціях, які потенційно можуть призводити до певних соціальних ризиків у сфері людського розвитку. Проблема державного управління соціальними ризиками ускладнюється тим, що механізми його реалізації, які було розроблено в попередні роки, уже не відповідають глобальним соціальним змінам суспільства в цілому. Соціальні ризики зумовлені багатозначністю соціальних процесів і надзвичайно різноманітні за своїми проявами. Належність ризиків до певної соціальної сфери впливає насамперед на характер їхніх наслідків, що тягне за собою необхідність розроблення відповідних управлінських механізмів, наявність яких може свідчити про існування реальної державної соціальної політики.

Окремі аспекти сутнісних складових механізму державного управління соціальними ризиками людського розвитку є предметом дослідження багатьох провідних вчених, серед яких: Н. Борецька, І. Гнибіденко, М. Долішній, А. Колот, Е. Лібанова, В. Надрага, О. Новікова, У. Садова, А. Семів, Н. Романюк та ін. Оцінка впливу соціальних ризиків здебільшого здійснюється в контексті соціальної безпеки та соціального захисту, при цьому недостатньо уваги приділяється вивченню механізмів державного управління соціальними ризиками у сфері людського розвитку як комплексного явища.

Метою статті є сутнісна характеристика механізму державного управління соціальними ризиками людського розвитку на основі визначення суб'єкта і об'єкта управління, загальних і локальних принципів, логічних схем функціонування даного механізму з виділенням засадничих для них управлінських прийомів.

В умовах об'єктивного існування соціальних ризиків і пов'язаних з ними фінансових, моральних та інших втрат виникає потреба в певному механізмі, який дозволив би найкращим із можливих способів з точки зору цілей, поставлених системою державного управління, прогнозувати можливі результати під час прийняття та реалізації тих чи інших управлінських рішень. Такий механізм державного управління має включати сукупність методів, прийомів і заходів, що дозволяють певною мірою прогнозувати настання ризикових подій і вживати заходів до виключення або зниження негативних наслідків настання таких подій.

Погоджуючися з В. Надрагою [1], під управлінням ризиком пропонується розуміти процес розроблення оптимальної стратегії, спрямованої на досягнення балансу між вирашем унаслідок зменшення ризику та витратами, які спричинить реалізація цього сценарію (включаючи відмову від будь-яких дій). Як головний методологічний принцип управління соціальними ризиками людського розвитку (за аналогією з трудовою сферою в автора) приймемо необхідність забезпечення співрозмірності негативних наслідків та ступеня ймовірності настання події шляхом оцінювання їх у відповідних одиницях виміру.

Державне управління соціальним ризиком складається з двох підсистем: керованої (об'єкта управління) і керівної (суб'єкта управління).

У системі управління соціальним ризиком об'єктом управління є ризик – ризикові вкладення в розвиток людського капіталу, економічні та соціальні відносини між індивідами, органами публічного управління, господарськими суб'єктами у процесі реалізації ризику.

Суб'єктом управління в системі управління ризиком є окремі групи людей та організації (підприємці, наймані працівники, органи державного управління та місцевого самоврядування, громадські організації та ін.), які за допомогою різних прийомів і способів управління здійснюють цілеспрямований вплив на об'єкт управління.

Під стратегією управління маються на увазі напрям і способи використання засобів для досягнення поставленої мети. Кожному способу відповідає певний набір правил і обмежень для прийняття найкращого рішення. Стратегія допомагає сконцентрувати зусилля на різних варіантах рішення, які не суперечать генеральній лінії стратегії, і відкинути всі інші варіанти. Із досягненням поставленої мети ця стратегія припиняє своє існування, оскільки нові цілі ставлять завдання розроблення нової стратегії.

Завданням тактики управління соціальним ризиком (за аналогією з концепцією менеджменту) є вибір оптимального рішення і найбільш конструктивних у даній ситуації методів і прийомів управління.

Аналіз ризику включає збирання й оброблення даних щодо аспектів ризику, якісний і кількісний аналіз ризику. Збирання та оброблення даних щодо аспектів ризику – один із найважливіших етапів процесу управління ризиком, оскільки процес управління в першу чергу передбачає отримання, перероблення, передачу та практичне використання різного роду інформації.

Отримана на цьому етапі інформація повинна бути достовірною, якісно повноцінною і своєчасною. Це може бути інформація: про ймовірність настання ризикової події; політичну, економічну та соціальну ситуацію; стан ринку певних товарів і послуг; умови страхування та ін.

Заходи щодо усунення та мінімізації ризику повинні включати вибір і обґрунтування гранично припустимих рівнів ризику, вибір методів зниження ризику, формування варіантів ризикового вкладення коштів в людський розвиток, оцінювання їхньої оптимальності на основі зіставлення очікуваної віддачі (прибутку та ін.) і величини ризику.

Таким чином, без ефективного механізму державного управління соціальними ризиками не може успішно діяти вся система управління економічними і соціальними процесами в цьому сегменті суспільних відносин (країні, регіоні, галузі, фірмі тощо). Ефективний механізм ризик-менеджменту дозволяє в повному обсязі реалізувати цілі та завдання, що стоять перед ним, сприяє результативному здійсненню функцій ризикового управління.

На етапі формування концепції державного управління соціальними ризиками людського розвитку вихідним теоретичним та, в остаточному рахунку, практичним питанням є визначення головних принципів його побудови, тобто основних вимог, яким повинна відповідати система управління ризиками. Можна виділити дві групи таких принципів: перша має загальний (глобальний) характер, і її може бути застосовано до більшості систем управління суспільним відтворенням; друга має локальний характер і спеціалізована стосовно конкретної сфери соціальних ризиків.

До загальних принципів державного регулювання соціальних ризиків слід віднести:

– принцип науковості, що передбачає наукову обґрунтованість прийнятих рішень і методів управління, які сприяють вирішенню пріоритетних завдань соціально-економічного розвитку, а також використання під час побудови конкретних моделей управління сучасних досягнень науки і техніки, комп'ютерних інформаційних технологій;

– принцип орієнтованості на стратегічні цілі розвитку. Усі проекти управлінських рішень у сфері ризику повинні прийматися в розрахунок тільки тоді, коли вони не суперечать стратегічним напрямам соціально-економічного розвитку. Зокрема, стратегічні цілі розвитку України (у т. ч. і в соціальній сфері) чітко сформульовано в Стратегії сталого розвитку “Україна-2020”, схваленій Указом Президента України від 12 січня 2015 р. № 5/2015 [2];

– принцип інтегрованості із загальною системою управління цією соціальною спільнотою, що передбачає таке: у якій би сфері діяльності не приймалося управлінське рішення, воно прямо або опосередковано впливає на всю ситуацію в рамках певного об'єкта управління (регіон, галузь економіки тощо);

– принцип цілеспрямованості, що передбачає сконцентрованість політики в сфері ризику і керівних впливів на реалізацію конкретних програм і проектів людського розвитку;

– принцип системності та комплексності, що передбачає розроблення взаємозалежних і таких, що не суперечать одне одному, управлінських рішень, кожне з яких робить свій внесок у загальний результат соціальної політики, а також облік зовнішніх і внутрішніх факторів, що впливають на ефективність управлінських впливів;

– принцип високого динамізму управління, який передбачає, що навіть найбільш ефективні державноуправлінські рішення у сфері аналізу, оцінювання та мінімізації ризиків і оптимізації величини збитків, розроблені й реалізовані в попередньому періоді, не завжди може бути повторно використано на наступних етапах;

– принцип варіантності, що передбачає, по-перше, множинність шляхів реалізації ризикової діяльності, політики у сфері управління ризиками відповідно до особливостей об'єкта; по-друге, можливість різноманітності керівної системи, яка має не меншу складність, ніж керована система; по-третє, обов'язкове розроблення декількох варіантів конкретних моделей аналізу, оцінювання та управління ризиками з метою вибору оптимального варіанта досягнення встановлених цілей;

– принцип ефективності, що передбачає позитивний результат функціонування механізму державного управління соціальними ризиками як для суб'єкта, так і для об'єкта управління, що враховує економічний, соціальний, моральний, екологічний аспекти діяльності.

Поряд із перерахованими вище загальними принципами можна виділити локальні, що формуються під впливом специфічних особливостей даної сфери ризику і властивих їй закономірностей. До них можна віднести:

– принцип усвідомленості прийняття ризиків. Приймаючи ризиковане рішення, необхідно усвідомлено підходити до вибору варіанта дій із безлічі можливих альтернатив, зважуючи всі позитивні й негативні наслідки, що можуть мати місце під час реалізації рішення;

– принцип заохочення необхідної ризикової діяльності. Даний принцип віддзеркалює необхідність створення сприятливих умов для здійснення ризикової діяльності як найважливішої передумови ефективного соціально-економічного розвитку;

– принцип вибірковості та послідовності. Дотримання цього принципу передбачає обґрунтування, вибір і послідовну реалізацію конкретних для певного часового періоду цілей ризикової діяльності. Він також означає, що недоцільно створювати незмінну систему управління ризиками, оскільки вона неминуче виявиться неефективною в мінливому середовищі;

– принцип безперервності моніторингу за умовами, факторами та наслідками виникнення ризиків, результатами розвитку ризикової діяльності. Необхідність застосування цього принципу випливає з потреби відстеження зазначених змін для оперативного коригування ризикової політики та механізму її реалізації;

– принцип дієвого (стратегічного і оперативного) контролінгу. Передбачає постійне відстежування дотримання зовнішніх і внутрішніх правових норм, директив, настанов, податкової та фінансової дисципліни, своєчасності розрахунків тощо;

– принцип суцільного репортингу передбачає документування всіх факторів, параметрів і видів ризику та всіх результатів і наслідків ризикової діяльності;

– принцип економічності управління. Має на увазі вибір доцільної кількості застосовуваних методів аналізу, оцінювання та управління ризиками і визначення економічної доцільності використання їх, а також економію витрат різних ресурсів у процесі управління ризиковою діяльністю.

Дотримання всіх наведених вище принципів – важлива умова створення ефективної системи державного управління соціальними ризиками.

За будь-якої конфігурації системи державного управління ризиками ключовою передумовою ефективного її функціонування виступає якісний і кількісний аналіз ризику.

Якісний аналіз передбачає:

– виявлення джерел і причин ризику, етапів і робіт, при виконанні яких виникає ризик, тобто встановлення потенційних зон ризику;

– ідентифікацію (встановлення) всіх можливих ризиків на основі тієї чи іншої їхньої класифікації;

– виявлення практичних вигід і можливих негативних наслідків, що можуть настати під час реалізації ризикових рішень.

Особливу увагу слід звернути на те, що для ефективного проведення процедур аналізу та оцінювання ризику необхідно мати уявлення про фактори соціального ризику. Під такими факторами розуміються основні змінні, які можуть мати негативний або позитивний вплив на вирішення в країні (регіоні тощо) соціальних завдань. До основних факторів соціального ризику можна віднести: рівні соціальної стабільності (напруженості), соціальної нерівності, злочинності, безробіття, конфліктності, корупції, освіти, професійної підготовки, народжуваності; розвиток соціальної інфраструктури; ступінь участі держави в регулюванні соціальної сфери суспільства; вартість робочої сили тощо.

Результати якісного аналізу є важливою вихідною інформацією для наступного рівня вивчення соціальних ризиків людського розвитку – кількісного аналізу.

Кількісний аналіз передбачає кількісне визначення окремих ризиків і ризику проекту (рішення) в цілому. Відповідно до об'єктно-суб'єктної позиції в інтерпретації соціального ризику, слід звернути увагу на два окремих випадки його вимірювання: по-перше, соціальний ризик може виражатися як об'єктивна ймовірність реалізації тієї чи іншої конкретної небезпеки за певною шкалою в інтервалі від 0 до 100 %; по-друге, ризик може бути виміряно на основі суб'єктивних оцінок у рамках тієї чи іншої шкали рангів, наприклад за відсутності будь-якої можливості обчислення об'єктивної його ймовірності. З цієї ситуацією, як показує аналіз,

особливо часто доводиться стикатися в разі кількісного аналізу ризику соціально значущих унікальних подій (війни, розпаду держави, техногенної катастрофи тощо). У деяких країнах (Великобританія, США, Нідерланди) навіть уведено різні шкали ризиків у сферах екології, технологій, природних ситуацій [3].

Як приклад можна навести поділ ризиків за рівнем небезпеки:

– сфера помірного ризику. Діяльність із таким низьким рівнем ризику розглядається як загальноприйнятна і не вимагає будь-яких додаткових зусиль для зниження зумовленого нею ризику;

– сфера надмірного ризику. Містить гранично припустимий рівень ризику, який не повинен перевищуватися, незалежно від можливих економічних і соціальних переваг того чи іншого виду діяльності для суспільства в цілому. Відповідно, рівень ризику, що перевищує гранично припустимий, повинен розглядатися як надмірний. Будь-яка практична діяльність, що піддає надмірному ризику життя окремої людини, є неприпустимою;

– сфера прийняттого ризику знаходиться між двома попередніми зонами. Конкретні значення рівня ризику, прийняттого для тієї чи іншої діяльності, визначаються з урахуванням економічних, екологічних, соціальних показників, наявних матеріальних і ресурсних можливостей, відповідних законодавчих актів [4].

У межах об'єктно-суб'єктної концепції ризику доречно поставити питання про співвідношення об'єктивної ймовірності ризику (шкала відносин) і його оцінкою (шкала рангів). При матеріалістичних вихідних позиціях відповідь однозначна: суб'єктивна оцінка ризику зумовлюється об'єктивним його рівнем. Зрозуміло, що цей взаємозв'язок може бути досить умовним, навіть якщо відповідні об'єктивні залежності розраховуються на основі комплексних і достовірних статистичних даних, але за їхньої відсутності (немає потрібної інформації, її отримання є занадто коштовним тощо) суб'єктивне оцінювання експертами може стати єдиним виходом під час кількісного оцінювання ризику.

Досліджуючи практику державного управління соціальними ризиками, можна дійти висновку, що воно зазвичай здійснюється на основі реагування на кризові ситуації або запобігання їм.

Реактивне управління здійснюється як відповідь на виниклі несприятливі ситуації. Воно застосовується тоді, коли виникають умови, що загрожують життю або призводять до смерті людей. Воно здебільшого полягає в розробленні заходів, спрямованих на запобігання повторному виникненню подібних ситуацій. Цей варіант управління ризиком має спонтанний характер, оскільки управлінські заходи здійснюються без ретельного аналізу вигід і витрат, що зумовлене обмеженістю часу, необхідного для вирішення виниклих завдань.

Формалізований тип управління ризиком ґрунтується на моделі, розробленій ще до настання несприятливих ситуацій, і є здійсненням заздалегідь передбачених кроків і дій. Він передбачає проведення кількісного оцінювання ризику, ступеня тяжкості можливих наслідків ще до прийняття рішення щодо мінімізації негативних результатів можливої несприятливої ситуації. Цей тип управління ризиком ґрунтується на прийнятих законах, нормативних актах, заздалегідь розроблених правилах і стандартах.

Обидві розглянуті схеми управління використовують споріднені прийоми управління ризиком, основними з яких є:

– запобігання ризику – означає відмову від реалізації заходу (проекту), пов'язаного з ризиком. Наприклад: рівень можливих втрат, а також додаткові витрати, пов'язані зі зменшенням ризику або передачею ризику іншій особі, неприйнятні, а рівень можливих втрат значно перевищує очікувану віддачу (прибуток) тощо;

– зниження ступеня ризику передбачає зменшення ймовірності та обсягу втрат. Існує багато різних способів зниження ступеня ризику залежно від конкретного виду ризику і характеру діяльності. Одним з окремих випадків зниження ступеня ризику є передача ризику, тобто відповідальності за ризик (повністю або частково), комусь іншому, наприклад страховій компанії;

– прийняття ризику означає збереження всього або частини ризику (у разі передачі частини ризику комусь іншому) за даним суб'єктом управління, тобто на його відповідальності.

Державна стратегія з управління соціальними ризиками покликана забезпечити достатній рівень матеріального добробуту суспільства, його стабільність і впевненість у завтрашньому дні, сприяти розвитку духовно-культурних основ населення нашої країни.

При цьому важливою складовою соціальної політики держави є ефективні профілактичні заходи в системі соціального захисту, які є надзвичайно актуальними в період проведення масштабних реформ у соціально-економічній сфері та можуть розглядатися як частина державної стратегії, спрямованої на оцінювання й компенсацію соціальних ризиків.

У результаті проведеного аналізу сутнісних характеристик механізму державного управління соціальними ризиками людського розвитку визначено суб'єкт і об'єкт управління, загальні та локальні принципи, принципові схеми функціонування даного механізму з визначенням засадничих для них управлінських прийомів. Реалізація соціальних ризиків знаходить прояв в їхньому негативному впливі на поведінку людей, підвищенні соціальної девіантності, відчуття небезпеки, наростаючої зовнішньої загрози, соціальної нестабільності суспільства. Багатоаспектність соціальних ризиків, складність їхньої природи вимагають від державних органів управління більш глибоких оцінок соціальних наслідків ризиків і розроблення продуманих стратегій щодо їхньої локалізації і запобігання їм у майбутньому. У зв'язку з цим антикризова соціальна політика як основа національної безпеки повинна стати одним із пріоритетних напрямів діяльності держави.

Список використаних джерел

1. Надрага В. І. Соціальне страхування в системі регулювання соціальних ризиків // Вісник економічної науки України. 2014. № 2. С. 99–103.
2. Про Стратегію сталого розвитку “Україна-2020”: Указ Президента України від 12 січ. 2015 р. № 5/2015. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/5/2015>.
3. Новікова О. Ф. Оцінка соціальних ризиків в регіонах України як підстава для прийняття управлінських рішень щодо їх подолання. URL: <http://old.niss.gov.ua>.
4. Людський розвиток в Україні: мінімізація соціальних ризиків: колективна наук.-аналіт. моногр. / за ред. Е. М. Лібанової. Київ: Ін-т демографії та соціальних досліджень ім. М. В. Птухи НАН України; Держкомстат України, 2010. 496 с.
5. Інформаційне забезпечення державного та регіонального соціального управління: монографія / О. Г. Осауленко, О. Ф. Новікова, Н. С. Власенко та ін. / Ін-т економіки пром-сті НАН України; Держкомстат України. Київ; Донецьк, 2004. 656 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 338.242:332.012.334

ОСОБЛИВОСТІ ПОБУДОВИ СИСТЕМИ ВЗАЄМОВІДНОСИН ЗІ СПОЖИВАЧАМИ НА КОМУНАЛЬНИХ ТЕПЛОПОСТАЧАЛЬНИХ ПІДПРИЄМСТВАХ

*Сінческул І. Л.,
здобувач Національного технічного університету
“Харківський політехнічний інститут”,
м. Харків*

Визначено особливості організації господарсько-економічної діяльності та основні проблеми в діяльності теплопостачальних підприємств, зокрема щодо взаємодії зі споживачами.

Ключові слова: комунальні теплопостачальні підприємства, споживачі теплової енергії, система взаємовідносин на комунальних теплопостачальних підприємствах зі споживачами.

*Sincheskul I. L.,
Degree-seeking Student of the National Technical University “Kharkiv Polytechnical Institute”,
Kharkiv*

SPECIFIC FEATURES OF SYSTEM OF PUBLIC HEAT-SUPPLYING COMPANIES' RELATIONS WITH CONSUMERS

The paper determines the specific features of commercial and economic activity organization and main challenges in the operation of heat-supplying companies, in particular those of their interaction with the consumers.

Key words: public heat-supplying companies, heat energy consumers, system of public heat-supplying companies' relations with consumers.

Зміни, що відбуваються в сучасному суспільстві, вимагають нових підходів до регулювання житлово-комунальної сфери, оскільки саме через цю сферу реалізуються інтереси кожної людини. Ця надзвичайно важлива галузь надає фізичним і юридичним особам необхідні житлово-комунальні послуги та забезпечує життєдіяльність усього суспільного організму.

Основною категорією споживачів для комунальних теплопостачальних підприємств є населення (фізичні особи). Саме населення споживає основну частину теплової енергії, що виробляється, і забезпечує основні доходи відповідних підприємств. Тому саме на мешканців міст спрямовано головні зусилля структурних підрозділів, що відповідають за взаємодію з клієнтами.

Проблемам, що розкривають аспекти підвищення ефективності управління комунальних підприємств, присвятили свої наукові праці В. Бабаєв, П. Бубенко, С. Галенко, О. Димченко, Т. Клебанова, О. Коцюрба та інші дослідники.

Міжтим практично поза увагою науковців залишається питання побудови системи взаємовідносин зі споживачами на комунальних теплопостачальних підприємствах.

Мета цієї публікації – визначити особливості організації господарсько-економічної діяльності та основні проблеми в діяльності теплопостачальних підприємств, зокрема щодо взаємодії зі споживачами.

Теплопостачальні підприємства в Україні, як правило, сьогодні виступають монополістами на ринку теплопостачання, маючи при цьому комунальну форму власності. Зазначена специфіка зумовлює три

основних стратегічних напрямів діяльності комунальних теплопостачальних підприємств, які забезпечуватимуть рентабельність їхньої роботи:

- зниження собівартості виробництва тепла;
- активізація роботи зі споживачами в напрямі зниження обсягу неплатежів;
- зниження фактичного споживання тепла і наближення його до платоспроможного попиту шляхом реалізації спільно зі споживачами енергоощадних заходів.

Основою для роботи з усіма категоріями споживачів є маркетингова інформація, яку отримують завдяки створенню маркетингової інформаційної системи, що включає збирання, у т. ч. завдяки маркетинговим дослідженням і маркетинговій комунікації, класифікацію, аналіз, оцінювання й поширення своєчасної та достовірної інформації для прийняття управлінських рішень. Однією з цілей маркетингової інформаційної системи має стати визначення задоволеності споживачів отриманими послугами, що визначається за такими критеріями:

- загальна задоволеність роботою підприємства;
- оцінка якості отриманих послуг;
- оцінка системи розрахунків за отримані послуги;
- оцінка системи обслуговування споживачів.

З урахуванням спільного правового, соціального та економічного поля діяльності комунальних теплопостачальних підприємств України під час проведення дослідження було вирішено сконцентрувати увагу на одному з них – комунальному підприємстві “Харківські теплові мережі” (КП “ХТМ”). При цьому з метою об’єктивного оцінювання цього підприємства результати його роботи будуть порівнюватися з показниками аналогічних підприємств м. Львова (ЛМКП “Львівтеплоенерго”) та м. Одеси (КП “Теплопостачання міста Одеса”).

У сучасному вигляді КП “ХТМ” було створено розпорядженням голови обласної державної адміністрації 27 червня 2001 р. КП “ХТМ”, як і всі інші подібні підприємства. Воно належить до комунальної власності територіальної громади міста Харкова відповідно до рішення 16-ї сесії Харківської міської ради четвертого скликання від 29 вересня 2003 р. № 191/03 “Про комунальну власність м. Харкова”. У своїй діяльності КП “ХТМ” керується Конституцією України, законами України, постановами Верховної Ради України, указами та розпорядженнями Президента України, рішеннями Харківських обласної та міської рад, розпорядженнями голови Харківської обласної державної адміністрації та розпорядженнями Харківського міського голови, іншими нормативними актами і статутом підприємства.

Найбільшими серед усіх інших є послуги з централізованого опалення та постачання гарячої води. КП “ХТМ” також є виконавцем послуг із централізованого опалення, централізованого постачання гарячої води у житловому секторі територіальної громади селища Пісочин, смт Солоницівка і с. Подвірки, с. Циркуни, смт Кулиничі.

На сьогодні КП “ХТМ” здійснює виробництво, транспортування й розподіл теплової енергії всім групам споживачів міста Харкова, підключених до централізованого теплопостачання, у т. ч. більш ніж 5 900 житловим будинкам

У 2016 р. КП “ХТМ” постачало теплову енергію 691 бюджетній організації, 5 267 іншим юридичним особам та надало послуги з централізованого постачання опалення та гарячого водопостачання 449 072 домогосподарствам (понад 1 млн осіб).

Для порівняння: ЛМКП “Львівтеплоенерго” обслуговує 123 660 домогосподарств і 1 093 юридичні особи; КП “Теплопостачання міста Одеса” – 237 640 домогосподарств, 4 023 юридичні особи.

У структурі споживачів теплової енергії найбільшою є питома вага населення (табл. 1).

Таблиця 1

Кількість споживачів КП “ХТМ”

Категорія	2014 р.	2015 р.	2016 р.
Населення	496108	496811	499072
Бюджетні організації	436	593	691
Інші	5 181	5 062	5 267
Разом	501725	502466	505030

Схожа ситуація у Львові та Одесі. Зокрема, частка споживання теплової енергії абонентами КП “Теплопостачання міста Одеса” складає:

- населення – 84 %;
- бюджетні організації – 13 %;
- промислові (інші) споживачі – 2,9 %;
- релігійні організації – 0,1 %.

Загальна заборгованість (сальдо) за поставлену теплову енергію та послуги з гарячого водопостачання й опалення станом на 1 січня 2016 р. складала 1 499 443 тис. грн. Результат від повної діяльності КП “ХТМ” за 2015 р. – збиток у сумі 215,3 млн грн. Цей результат складається з таких показників: сума витрат з повної діяльності КП “ХТМ” становить 3 442,1 млн грн, сума нарахованих доходів – 3 226,8 млн грн.

Схожі показники і в комунальних теплопостачальних підприємств м. Львова і м. Одеси. Зокрема, збиток ЛМКП “Львівтеплоенерго” за 2015 р. становив 68,2 млн грн, а КП “Теплопостачання міста Одеса” – 124,1 млн грн.

Збитковість від реалізації теплової енергії та надання послуг населенню щодо гарячого водопостачання здебільшого зумовлювалася зростанням цін і тарифів на послуги з централізованого опалення та підігріву холодної води на потреби гарячого водопостачання для населення порівняно з тими, що діяли до травня 2015 р. Зокрема, станом на 1 квітня 2015 р. за складовими собівартості на надання послуг теплопостачання для населення відбулось:

- збільшення вартості газу в 2,3 разу;
- зростання вартості покупного тепла (зокрема для КП “ХТМ” у АТ “Харківська ТЕЦ-5” зростання складало 1,86 разу).

Крім того, протягом 2015 р. відбулося зростання вартості електроенергії в 1,2 разу, зростання мінімальної зарплати з 1 218 грн до 1 378 грн та збільшення витрат за рахунок інфляції порівняно до цін, закладених до розрахунку тарифів на теплову енергію для всіх категорій споживачів та послуги з централізованого опалення та підігріву холодної води на потреби гарячого водопостачання для населення.

Залишок непогашеної компенсації з різниці в тарифах на теплову енергію для населення на підприємстві КП “ХТМ” станом на 1 січня 2015 р. становив 44,0 млн грн. Розрахункова сума компенсації за різницею в тарифах за 2015 р. – 370,4 млн грн. Профінансовано в 2015 р. лише 139,0 млн грн. Сума заборгованості державного бюджету за компенсацією різниці в тарифах станом на 1 січня 2016 р. становила 275,4 млн грн.

Теплопостачальники звертають увагу і на іншу проблему. За договорами на постачання природного газу для виробництва теплової енергії для

населення НАК “Нафтогаз України” нараховує комунальним підприємства штрафні санкції за несвоєчасну оплату. Водночас чинне законодавство України забороняє теплопостачальним підприємствам нараховувати штрафні санкції населенню. При цьому теплопостачальники не можуть вплинути на своєчасність розрахунків за теплову енергію, а також на своєчасність відшкодування пільг та субсидій із бюджету. Як наслідок, виникає заборгованість перед НАК “Нафтогаз” за спожитий природний газ, нарахування штрафних санкцій тощо.

Крім того, відповідно до Постанови Кабінету Міністрів України № 217 від 18 червня 2014 р. усі кошти за послуги з теплопостачання надходять на спецрахунки, де розподіляються між НАК “Нафтогаз України”, газотранспортною та газорозподільчою організаціями та теплоенергетичними підприємствами [7]. Механізм розподілу цих коштів є достатньо дискримінаційним для теплопостачальних підприємств, фактично не залишаючи в їхньому розпорядженні коштів не тільки на проведення ремонтних робіт, але й на обов’язкові платежі (зарплату з нарахуваннями, електроенергію, воду, податки). Зазначені обставини створюють значні перешкоди для ефективного функціонування комунальних теплопостачальних підприємств та реалізації інвестиційних проектів.

Між тим у таких умовах особливого значення набуває проблема налагодження ефективної взаємодії зі споживачами (як фізичними, так і юридичними особами). Нині основними напрямками організації системи взаємовідносин на комунальних теплопостачальних підприємствах зі споживачами є інформаційно-консультаційна робота і робота з боржниками.

Відповідно до вимог Закону України “Про житлово-комунальні послуги” [6] та наказу Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства № 390 від 30 липня 2012 р. “Про затвердження Порядку доведення до споживачів інформації про перелік житлово-комунальних послуг, структуру цін/тарифів, зміну цін/тарифів з обґрунтуванням її необхідності та про врахування відповідної позиції територіальних громад” [5] КП “ХТМ” у 2014–2017 рр. публікувало на офіційному веб-сайті підприємства (<http://www.hts.kharkov.ua>) інформацію про зміну тарифів на теплову енергію та послуги з централізованого опалення та постачання гарячої води для споживачів м. Харкова, а саме:

- про загальний розмір тарифів та їхню структуру;
- обґрунтування причин зміни тарифів;
- термін, протягом якого від фізичних та юридичних осіб, їхніх об’єднань приймаються зауваження і пропозиції, а також адресу, на яку необхідно їх надсилати.

Крім того, вищезазначену інформацію про зміну тарифів підприємство доводило до відома споживачів шляхом розміщення у друкованому засобі масової інформації (ЗМІ) місцевої сфери розповсюдження та шляхом розміщення на інформаційних стендах біля адміністративних будинків органів місцевого самоврядування, де споживачі отримують відповідні послуги.

У районних і центральній абонентських залах ведеться прийом споживачів протягом робочого тижня. Для поліпшення обслуговування споживачів організовано та налагоджено роботу пересувних пунктів збирання платежів. Відповідно до заздалегідь затвердженого маршруту та графіка роботи мобільний пункт збору платежів виїздить у мікрорайон міста, де споживач у

зручний для себе спосіб може внести плату за отримані послуги. У 2015 р. за допомогою цього пункту зібрано 2 117 тис. грн.

Окрім того, фахівці мобільної бригади надають консультацію про заборгованість за послуги з теплопостачання, можливість та умови її реструктуризації або щодо умов отримання житлової субсидії та адреси відділень управління соціального захисту населення для звернення тощо.

Під впливом нових інформаційних технологій відбуваються докорінні зміни і в діяльності КП "ХТМ". З метою поліпшення обслуговування споживачів на сьогоднішній день реалізовано можливість проведення оплати послуг через сайт підприємства, здачі показів приладів обліку, ознайомлення з інформацією про права споживачів, місце та порядок одержання інформації споживачами, про ціни/тарифи, їхні складові для всіх категорій споживачів, про якісні характеристики товарів, послуг; перелік, вартість та умови надання споживачам додаткових послуг; середньомісячний розмір плати для приватного домогосподарства за спожиті послуги; інвестиційні програми та джерела їхнього фінансування, залучені кредити та їхнє цільове призначення, звіти про виконання затверджених інвестиційних програм; заходи з енергозбереження та ін.

На підприємстві ЛМКП "Львівтеплоенерго" для роботи із споживачами теплової енергії та послуг з централізованого опалення та гарячого водопостачання створено відділ обліку та збуту теплової енергії. Прийом споживачів та робота зі споживачами теплової енергії та споживачами послуг із централізованого опалення та гарячого водопостачання відбувається щоденно протягом робочого часу.

Оплату вартості послуг із централізованого опалення та гарячого водопостачання споживачі – фізичні особи можуть здійснити через банківські установи, поштові відділення та Інтернет, а також у терміналах EasySoft.

Споживачі послуг із гарячого водопостачання мають можливість реєструвати покази приладів обліку гарячої води на порталі споживачів комунальних послуг на сайті www/infolviv.com.ua.

На офіційному сайті ЛМКП "Львівтеплоенерго" при цьому розміщують інформацію: про графік та адреси прийому громадян; тарифи на теплову енергію та послуги з опалення та постачання гарячої води; надання пільг та встановлення субсидій; проведення планових та позапланових ремонтних робіт тощо.

Окрім зазначеного, у квитанціях на оплату послуг ЛМКП "Львівтеплоенерго" інформує споживачів про зміни в законодавстві в частині надання пільг, встановлення субсидій, укладення договорів тощо.

Постачання теплової енергії юридичним особам здійснюється на підставі договорів про постачання теплової енергії. Рахунки на оплату вартості теплової енергії та акти виконаних робіт надаються споживачам шляхом надсилання електронною поштою, "Укрпоштою", через кур'єра або видаються на руки, тобто за бажанням споживача.

ЛМКП "Львівтеплоенерго" також тісно співпрацює з ОСББ, кооперативами, комунальними підприємствами, громадянами за допомогою спеціально створеної на підприємстві інформаційно-диспетчерської служби "Тепла лінія", зателефонувавши на яку, можна отримати від спеціалістів підприємства інформацію про тарифи, стан розрахунків, облік та споживання тепла, наявність аварій, подати скаргу на недогриви, отримати консультацію про відключення або підключення до мереж теплопостачання.

Варто відзначити, що свою інформаційно-консультаційну діяльність ЛМКП “Львівтеплоенерго” проводить у співпраці і погодженні з прес-службою Львівської міської ради. Як наслідок, упродовж 2013–2017 рр. робота ЛМКП “Львівтеплоенерго” всебічно висвітлювалась через: прес-конференції, виїзні брифінги на місця проведення ремонтних робіт, участь керівництва підприємства у прямих ефірах у телерадіопередачах, публікації в газетах і на інформаційних сайтах. При цьому коштів на проведення даних заходів підприємство не витратило.

В Одесі ж єдиним здобутком КП “Теплопостачання міста Одеси” у роботі зі споживачами в останні три роки стала можливість реєстрації особистого кабінету на інтернет-сторінці підприємства для перегляду стану розрахунків за послуги теплопостачання.

Такі інновації, як “єдине вікно”, інтернет-обслуговування, виїзні приймальні тощо, на підприємстві відсутні. Інформаційних кампаній у 2013–2017 рр. на підприємстві не проводилося. Імовірно, наслідком неналежної уваги до роботи зі споживачами є незадовільні фінансово-економічні показники діяльності підприємства сьогодні. Наприклад, станом на 23 вересня 2016 р. заборгованість КП “Теплопостачання міста Одеси” за енергоносії становила 783,6 млн грн (із них перед НАК “Нафтогаз України” – 274,5 млн грн, ПАТ “Одеська ТЕЦ” – 422,4 млн грн, ПАТ “Одесаобленерго” – 86,7 млн грн).

На відміну від КП “Теплопостачання міста Одеса”, у КП “ХТМ” з метою скорочення дебіторської заборгованості юридичних осіб вживається низку заходів.

У порядку досудової роз’яснювальної роботи зі споживачами щодо підвищення платіжної дисципліни:

- щомісячно було поінформовано департамент фінансів Харківської обласної державної адміністрації та щомісячно/щоквартально – департамент фінансів Харківської міської ради та районні управління фінансів про стан розрахунків за спожиту теплову енергію організацій, що фінансуються з міського та обласного бюджетів;

- щоквартально споживачам, які мали заборгованість за спожиту теплову енергію, було надіслано претензії та вимоги про сплату;

- щоквартально було надіслано повідомлення на адресу міністерств і відомств про заборгованість за спожиту теплову енергію установ, які їм підпорядковані;

- щомісяця перелік неплатників було надіслано до прокуратури міста і до місцевих прокуратур;

- до юридичних осіб, які мали значну заборгованість, з метою недопущення її зростання, було вжито заходів із відключення (протягом року було відключено від послуг 44 підприємства та організації);

- протягом 2015 р. було подано до суду 217 позовних заяв на суму 124 035 тис. грн, прийнято 137 рішень на суму 156168 тис. грн, передано до виконавчої служби 138 виконавчих документів на суму 107 871 тис. грн. Під час проведення цієї роботи загальна сума надходжень складала 21 299 тис. грн.

Зважаючи на різний рівень доходів споживачів, на підприємстві застосовуються різні підходи до проблеми недопущення зростання боргів.

До найменш захищених верств населення – укладання договорів реструктуризації згідно із Законом України “Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги,

спожиті газ та електроенергію” [8]. У 2016 р. було укладено 483 договори реструктуризації на суму 2 921 тис. грн, знаходження за ними склали 1018,4 тис. грн (у 2015 р. – 653 договори реструктуризації на суму 3674,3 тис. грн, знаходження склали 1319,2 тис. грн).

Упродовж року до боржників активно застосовувалися заходи досудового врегулювання взаємовідносин та проводилася роз'яснювальна робота. Насамперед це такі заходи:

- повідомлення жителів міста про необхідність проведення своєчасної оплати шляхом розміщення оголошень на під'їздах будинків (5 тис. оголошень щомісяця);

- роз'яснювальна робота з боржниками, які не виконують умов договору реструктуризації заборгованості;

- роз'яснювальна робота з субсидієнтами, які не виконують оплату обов'язкового платежу в повному обсязі;

- направлення повідомлень споживачам, які мають заборгованість, на яку подано позови в суд, про необхідність погашення боргу в добровільному порядку, запобігаючи примусовим діям виконавчої служби;

- обхід квартир персоналом і проведення роз'яснювальної роботи про необхідність проведення оплати за отримані послуги в повному обсязі;

- організація роботи групи інформування побутових споживачів;

- регулярне інформування боржників шляхом вручення нагадувань, повідомлень і попереджень про необхідність погашення заборгованості, телефонні нагадування, інформування населення про наслідки неплатежів, направлення досудових повідомлень;

- робота “автодозвону” телефонізованим споживачам (щомісячно про заборгованість повідомляються таким чином близько 8 тис. абонентів);

- обмеження послуг гарячого водопостачання населення, у першу чергу в будинках з виносними стояками, без входу до квартир;

- щомісячне вручення рахунків на житлово-комунальні послуги ПАО “Мегабанк”;

- висвітлення в ЗМІ спільних дій з виконавчою службою щодо виконання судових рішень зі стягнення заборгованості, заходів з безперешкодного входження до квартир боржника, арешту майна та подальшої його реалізації в рахунок сплати боргу.

Крім того, протягом 2015 р. боржникам видано 28 262 попередження про відключення гарячого водопостачання на суму боргу 287 556,5 тис. грн, сплатили борг – 16 608 абонентів на суму 147 304,9 тис. грн, відключені за борги – 35 абонентів.

Якщо заходи досудового врегулювання не дають результатів, підприємство вдається до звернень у судові органи про примусове стягнення заборгованості. Наприклад, у 2016 р. було направлено 6 188 заяв на видачу наказів до місцевих судів і позовів на загальну суму 58 771,8 тис. грн, розглянуто судами 3 322 заяв на суму 30 092,6 тис. грн, до виконавчої служби передано 4 606 документів на суму 40 152,2 тис. грн. Загальна сума надходжень у результаті проведення претензійно-позовної роботи становить 48 927,3 тис. грн, у т. ч. безпосередньо за виконавчими листами надійшло 8 402,8 тис. грн. Таким чином, заборгованість населення за послуги з теплопостачання в розмірі 261 056,9 тис. грн було охоплено наказами районних судів. Отже, ефективність роботи в цьому напрямі має і конкретний фінансовий вимір.

Робота зі споживачами на комунальних теплопостачальних підприємствах ведеться з різним рівнем організованості і, відповідно, успішності. Спільним для всіх підприємств є створення можливостей для споживачів (як фізичних, так і юридичних осіб) отримувати інформацію про діяльність підприємства за допомогою Інтернету (інтернет-сторінки, особисті кабінети з персональними даними тощо). Між тим на деяких українських підприємствах, зокрема у Львові та Харкові, роботу зі споживачами теплової енергії та послуг з централізованого опалення та гарячого водопостачання налагоджено достатньо ефективно. Порівняно високий рівень ефективності забезпечується завдяки такому:

- створенню спеціалізованих підрозділів, що проводять безпосередні комунікації зі споживачами теплової енергії та споживачами послуг з централізованого опалення та гарячого водопостачання;
- створенню нових можливостей для оплати послуг (через банківські установи, термінали, Інтернет);
- організації виїзних приймалень і проведенню безпосередньої роз'яснювальної роботи зі споживачами за місцем їхнього проживання (роботи);
- організації пересувних пунктів збирання платежів;
- прес-конференціям, виїзним брифінгам керівництва теплоенергетичних підприємств на місцях проведення ремонтних робіт;
- роботі спеціалізованої інформаційно-диспетчерської служби;
- взаємодії зі ЗМІ, підприємствами різних форм власності, зокрема, в контексті упровадження програм енергозбереження тощо.

Список використаних джерел

1. Бубенко П. Т., Димченко О. В., Кашпур А. Д. Управління системною модернізацією та розвитком житлово-комунальних підприємств: монографія / НАН України, Північно-східний наук. центр, Харк. нац. ун-т міськ. госп-ва ім. О. М. Бекетова. Харків: ХНУМГ, 2014. 233 с.
2. Галенко С. М. Аналіз господарської діяльності комунальних підприємств: методика та організація: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.09 / Київ. нац. екон. ун-т ім. Вадима Гетьмана. Київ, 2012. 20 с.
3. Клебанова Т. С., Димченко О. В. Оцінка, аналіз і попередження кризового стану підприємств житлово-комунального господарства: монографія. Харків: б. в., 2016. 193 с.
4. Коцюрба О. Ю. Фінансове забезпечення діяльності підприємств житлово-комунального господарства: автореф. дис. ... канд. екон. наук: 08.00.08 / Харк. нац. екон. ун-т ім. Семена Кузнеця. Харків, 2016. 20 с.
5. Порядок доведення до споживачів інформації про перелік житлово-комунальних послуг, структуру цін/тарифів, зміну цін/тарифів з обґрунтуванням її необхідності та про врахування відповідної позиції територіальних громад: наказ Міністерства регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України від 30 лип. 2012 р. № 390. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/z1380-12>.
6. Про житлово-комунальні послуги: Закон України від 24 червня 2004 р. № 1875-IV// ВВР України. 2004. № 47. Ст. 514.
7. Про затвердження Порядку розподілу коштів, що надходять на поточні рахунки із спеціальним режимом використання для проведення розрахунків з постачальником природного газу, на якого покладено спеціальні обов'язки: Постанова Кабінету Міністрів України від 18 червня 2014 р. № 217. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/217-2014-p>.
8. Про реструктуризацію заборгованості з квартирної плати, плати за житлово-комунальні послуги, спожиті газ та електроенергію: Закон України від 20 лют. 2003 р. № 554-IV//ВВР України. 2003. № 23. Ст. 151.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351

ПРИНЦИПИ ЯК СКЛADOVA МЕХАНІЗМУ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОХОРОНИ ЗДОРОВ'Я В УКРАЇНІ

Литвиненко М. В.,

*аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Досліджуються принципи реалізації державної політики реформування системи охорони здоров'я в Україні.

Ключові слова: реформування системи охорони здоров'я, система охорони здоров'я, управління медичною сферою, державна політика реформування системи охорони здоров'я, принципи реалізації державної політики.

Lytvynenko M. V.,

Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv

PRINCIPLES AS COMPONENT OF MECHANISM FOR IMPLEMENTING STATE POLICY OF HEALTHCARE SYSTEM REFORM IN UKRAINE

The principles for implementing the state policy of healthcare system reform in Ukraine have been researched.

Key words: healthcare system reform, healthcare system, administration of medical sphere, state policy of healthcare system reform, principles for implementing state policy.

Реалізація державної політики здійснюється шляхом застосування механізмів, що являють собою систему елементів, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільну систему з метою досягнення поставлених цілей. Складовими згаданих механізмів є, відповідно, і принципи, тобто певні вимоги, що віддзеркалюють сутнісні характеристики і відповідають за правильне функціонування всієї системи. На основі цих принципів і функціонують механізми з реалізації державної політики в будь-якій сфері державної діяльності. Не становить винятку і механізм реалізації державної політики з реформування системи медичного забезпечення населення України, який також потребує з'ясування принципів підготовки та упровадження управлінських реформ у сфері охорони здоров'я.

Проблемам реалізації державноуправлінських реформ присвячено дослідження багатьох вітчизняних науковців, зокрема: В. Авер'янова, В. Бакуменка, А. Гальчинського, В. Князева, О. Коротич, С. Кравченка, Н. Нижник, Ю. Сурміна, В. Цветкова та багатьох інших. Проблеми здійснення державної політики у сфері охорони здоров'я в Україні, реформування медичної галузі знайшли відображення у працях таких вчених, як М. Білинська, О. Вашев, Д. Карамішев, О. Павленко, О. Прокопчук, Я. Радиш та ін. Незважаючи на велику увагу науковців, не втрачає актуальності проблема з'ясування відповідних принципів реалізації реформи медичної галузі в Україні.

Метою цієї статті є визначення принципів реалізації державної політики з реформування сфери охорони здоров'я як складової механізмів здійснення медичної реформи в Україні.

Державне управління за своєю сутністю є впливом держави на стан і динаміку суспільних процесів, що відбувається шляхом запровадження державної політики через чинні або створювані механізми. Невід'ємною складовою цієї діяльності є забезпечення розвитку всього суспільного організму, своєчасне виявлення суспільних проблем, з'ясування причин їхнього виникнення та визначення шляхів розв'язання. Для цього державною владою приймаються рішення, спрямовані на розв'язання проблем, що існують, розробляється відповідний інструментарій та створюються механізми реалізації прийнятих рішень. Відповідно, для здійснення державної політики в медичній сфері створюються відповідні механізми її реалізації. Тобто в контексті реформування медичної галузі йдеться про механізми реалізації державної політики реформування системи охорони здоров'я.

Розуміння механізму державного управління висвітлено в численних працях вітчизняних та зарубіжних учених, але необхідно зазначити, що на сучасному етапі розвитку науки державного управління немає загальноприйнятого визначення поняття "механізм державного управління" та єдиного підходу до його трактування.

Як зазначає О. Коротич, наявність різних підходів до представлення механізмів державного управління дозволили розробити розгалужену систему державних механізмів управління та виділити в її складі цільові державні механізми управління, механізми здійснення процесу державного управління народом та органами державної влади, а також механізми формування та взаємодії складових системи державного управління. Водночас науковець пропонує стосовно механізмів здійснення процесу державного управління й механізмів системи державного управління, які стосуються державного управління в цілому, застосовувати спільний термін "механізми державного управління" [5].

В іншій роботі дослідник О. Коротич розглядає механізми державного управління як механізми управління, що дозволять цілісно подати систему державного управління, та процеси, що дозволять здійснювати державноуправлінський вплив на соціально-економічний територіальний комплекс держави [4]. Цілісність будь-якої системи передбачає єдині правила, за якими функціонує вся система, тобто обов'язковими є основоположні принципи, на яких її побудовано і за якими керовано.

Дослідники В. Бакуменко, В. Князев та інші визначають механізм державного управління як практичні заходи, засоби, важелі, стимули, за допомогою яких органи державної влади впливають на суспільство, виробництво, будь-яку соціальну систему з метою досягнення поставлених цілей. Складовими реального механізму державного управління, на їхню думку, є цілі, рішення, впливи, дії, результати [2]. Цілеспрямованість використання механізму державного управління також передбачає підпорядкованість впливу на об'єкт управління певним вимогам і правилам, тобто принципам, що є основою для обрання суб'єктом управління саме цього інструментарію.

Автори Енциклопедичного словника з державного управління прямо вказують на принципи як основу механізмів державного управління, розглядаючи механізми державного управління як способи розв'язання суперечностей явища чи процесу в державному управлінні, послідовну реалізацію дій, що базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй форм і методів управління [3, с. 421].

У свою чергу, дослідник Г. Одінцева, аналізуючи механізм управління, також зазначає, що це засіб розв'язання суперечностей явища чи процесу,

послідовна реалізація дій, що базуються на основоположних принципах, цільовій орієнтації, функціональній діяльності з використанням відповідних їй методів управління та спрямовані на досягнення визначеної мети [1, с. 63].

Отже, необхідно наголосити, що принципи є невід'ємною складовою механізмів державного управління і базовим підґрунтям механізму реалізації державної політики.

Науковець О. Труш вказує, що механізм реалізації державної політики можна розглядати в широкому і вузькому значеннях. У широкому значенні, як зазначає дослідник, державна політика реалізується через державний механізм управління, до складу якого входять механізми державного управління, місцевого самоврядування, механізми функціонування громадського і приватного секторів тощо. У вузькому – реалізація державної політики здійснюється за допомогою комплексного механізму державного управління, який включає набір окремих механізмів, що дозволяє реалізувати конкретний напрям державної політики, відповідно до сфер суспільної діяльності [9, с. 432].

Як зазначає О. Коротич, кожний конкретний державний механізм управління являє собою сукупність взаємоузгоджених методів управління, через використання яких здійснюється практичний вплив держави на суспільну життєдіяльність людей для забезпечення досягнення конкретної мети, що сприятиме розвитку країни в обраному стратегічному напрямі з додержанням низки визначальних принципів [6, с. 246].

Тому можна стверджувати, що механізм реалізації державної політики повинно бути спрямовано на досягнення конкретних цілей (розв'язання проблем медичної сфери) шляхом впливу на конкретні фактори (відповідні елементи системи охорони здоров'я та їхні зв'язки). А цей вплив, у свою чергу, здійснюється шляхом використання відповідних методів, ресурсів або потенціалів і ґрунтується на певних принципах.

Для з'ясування сутності механізму реалізації державної політики у сфері охорони здоров'я нас цікавлять перш за все конкретні принципи, які виступають його базовим підґрунтям і впливають на ефективність.

У науці принципи – це загальні вимоги до побудови теорії, сформульовані як те первинне, що лежить в основі певної сукупності фактів.

Розглядаючи принципи механізму реалізації державної політики реформування сфери охорони здоров'я, доцільно навести думку Ю. Сурміна щодо з'ясування вимог, необхідних для успішного державно-управлінського реформування. Аналізуючи цю проблематику, науковець відзначає важливість набутків теорії соціальних змін для розв'язання проблем реформування та підкреслює значний внесок у формування теорії соціальних змін польського соціолога П. Штомпки, який уперше інтегрував соціологічне знання в аспекті соціальних змін, осмислив наслідки соціальних змін, розробив концепцію травм соціальних змін, яка є дуже актуальною в аспекті травматологічного дискурсу сучасного українського суспільства [8].

У теорії соціальних змін, як свідчить Ю. Сурмін, вагому роль відіграють обґрунтовані вимоги до соціальних змін: реалістичність, наповненість наукою, технологічність, ресурсна забезпеченість, гуманістичність, раціональність, громадянська підтримка, а найбільш важливими проблемами є: цілеспрямованість, масштаб, ризики, позитивні й негативні наслідки, управління змінами, ставлення людей до них, часова характеристика, передбачення змін та їхніх наслідків [8].

Дослідник Ю. Сурмін також погоджується [8] зі П. Штомпкою у характеристиці структури змін системи, яку польський соціолог уявляє

як сукупність чотирьох мереж зв'язків між елементами: взаємодіями (інтераціями), інтересами, нормами та ідеями [10, с. 456]. Ю. Сурмін наголошує на використанні цього підходу для визначення основних вимог до успішних реформ. Це, по суті, і є певними умовами успішного здійснення політики реформування, а іншими словами – принципами її реалізації.

Науковець пропонує такі вимоги:

- визначення цінностей та сенсів державноуправлінської реформи;
- науковий супровід реформи, тобто розроблення науково обґрунтованих концепції, стратегії та програми, підтримка всіх етапів реформування;
- нормативно-правове забезпечення реформи, яке вимагає розроблення та прийняття відповідних законів, програмних документів та інших нормативних актів;
- організаційно-управлінське забезпечення реформування шляхом утворення відповідних організаційних структур з управління реформаторськими змінами;
- ресурсне забезпечення реформи, тобто отримання необхідних ресурсів, вклюднення ресурсоощадних технологій, або технологій, що створюють необхідні фінансові, матеріальні, наукові, інформаційні, кадрові та інші ресурси;
- формування підтримки реформи громадянським суспільством, що складає її соціальний та політичний капітали;
- модернізація органів державної влади, приведення їх у відповідність до вимог реформи, яка потребує зміни їхньої структури шляхом створення, ліквідації, злиття, укрупнення окремих органів;
- зміни їхньої ієрархії, співвідношення централізації та децентралізації, системи владних й інформаційних комунікацій;
- упровадження моделей та технологій реформування у практику державноуправлінського буття [8].

Водночас необхідно навести підсумки дослідження проблеми підготовки та упровадження державноуправлінських реформ українського науковця С. Кравченка. Дослідник узагальнює напрацювання науковців із питання здійснення суспільних реформ і зазначає, що основою формування комплексу принципів підготовки та упровадження мають виступати насамперед загальні принципи державного управління – основні вихідні положення відповідної науки і практики, які не втратили своєї актуальності. Важливим є також використання системного та ситуаційного підходів, на поєднанні яких базуються сучасне управлінське мислення і практика [7].

Потрібно відзначити, що запропонований С. Кравченком концептуальний підхід доцільно використати під час з'ясування принципів як підґрунтя ефективного механізму реалізації в нашій країні державної політики реформування системи охорони здоров'я. У контексті здійснення реформування медичної галузі зазначені принципи набудуть відповідного значення.

Згідно з принципом внутрішньої системності упровадження складових реформи має відбуватися комплексно, у чіткій послідовності та нерозривному взаємозв'язку, щоб у результаті забезпечити цілісне перетворення всієї системи (система органів державного управління медичною сферою, їхня управлінська діяльність, управлінська діяльність органів місцевого самоврядування в цій сфері, зв'язки між цими системами, механізми їхньої взаємодії у процесах управління з громадськістю та населенням).

Принцип включення в систему суспільних реформ полягає в органічній єдності реформування сфери охорони здоров'я з іншими складовими системи суспільних реформ, що реалізуються в державі.

Принцип стратегічного мислення передбачає насамперед формування комплексного мислення з елементами орієнтації на довгострокову перспективу успішної діяльності, чітке визначення мети організації та її пріоритетів. Цю позицію доповнює принцип стратегічного бачення, який зумовлює потребу визначення місії та цілей реформування відповідно до загального бачення стану медичної системи, що його має бути досягнуто.

Принцип об'єктивності відбиває залежність системи охорони здоров'я передусім від характеру, рівня розвитку і закономірностей суспільства, а також суспільних цілей, що їх було накреслено та що вирішуються на цей час. Одночасно, принципом суспільної підпорядкованості наголошується, що зміст реформування має підпорядковуватися змісту, потребам та динаміці суспільного розвитку.

Принцип відповідності до умов реформування полягає в необхідності розробляти унікальний комплекс моделей бажаного стану системи охорони здоров'я відповідно до умов нашої країни.

Базовий принцип випереджального стану управління наголошує, що планування реформи повинно здійснюватися з орієнтацією на потреби і перспективи розвитку суспільства та самої медичної системи.

Принцип конкретності та вимірюваності цілей вимагає визначення кожної з них як очікуваного результату, тобто бажане вдосконалення, з формулюванням критеріїв, які б дали змогу оцінити ступінь досягнення мети. Принцип зрозумілості цілей означає формулювання їх таким чином, щоб вони були зрозумілими як працівникам державного апарату, які мають працювати на їхнє досягнення, так і пересічним громадянам.

Принцип орієнтації цілей у часі передбачає фіксацію часових меж досягнення цілей реформ, що є необхідним компонентом успішних реформ державного управління.

Принцип реалістичності цілей вимагає ставити такі цілі змін, яких може бути досягнуто у встановлені терміни за наявних суспільних умов, обмежень ресурсів та можливостей розвитку управлінської системи.

Принцип згортання складного конкретизує загальноуправлінський принцип вибірковості та пропонує виділяти ті факти, що суттєво впливають на досягнення цілей організації, та ті, що не відіграють суттєвої ролі.

Принцип максимальної альтернативності передбачає потребу розглядати максимально широкий перелік альтернативних шляхів досягнення цілей реформи.

Згідно з принципом офіційного затвердження планів, цілі реформи та деталізовані шляхи їхнього досягнення необхідно втілювати у вигляді низки узгоджених між собою планових документів, офіційно затверджених нормативно-правовими актами відповідного рівня.

Принцип міждисциплінарного наукового забезпечення передбачає підготовку реформи на основі результатів програмно організованих та міждисциплінарних фундаментальних і прикладних досліджень із залученням учених із багатьох галузей науки, передусім із державного управління, політичних, юридичних і медичних наук.

Принцип політичного лідерства означає, що державноуправлінські реформи мають ініціюватися й активно підтримуватися вищим керівництвом держави.

Принцип згоди основних політичних сил передбачає досягнення згоди щодо необхідності, цілей і шляхів державноуправлінських реформ між усіма основними політичними силами.

Принцип прозорості основних заходів проведення відповідної реформи можна визначити як надання широкій громадськості повної (крім винятків), об'єктивної, точної, зрозумілої інформації про діяльність із реформування медичної галузі.

Відповідно до принципу суспільної підтримки для успіху реформ необхідне схвалення суспільством цілей і шляхів реформ. Близький до нього принцип участі громадськості передбачає налагодження двосторонньої взаємодії між органами влади і громадянами у процесі медичної реформи.

Згідно з принципом громадського контролю, громадськість має оцінювати фактично досягнуті результати медичної реформи та надавати органам влади рекомендації щодо коригування їхньої реформаторської діяльності.

Принцип наявності нормативів передбачає наявність об'єктивних, чітких та зручних для використання нормативів (стандартів).

Згідно з принципом зворотного зв'язку, за допомогою такого зв'язку шляхом аналізу ситуації до і після здійснення запланованих дій (за допомогою функції контролю) можна скоригувати останні з метою досягнення визначених цілей державноуправлінських реформ.

Принцип дієвості контролю зумовлює обов'язкову, своєчасну та адекватну реакцію на відхилення від запланованих цілей та виявлені порушення.

Принцип можливого коригування цілей полягає в систематичному оцінюванні ступеня досягнення цілей державноуправлінських реформ та, за потреби, їхньому коригуванні у процесі практичного впровадження.

Принцип відповідності завдань та засобів їхнього розв'язання означає здійснення державноуправлінських реформ у той час, коли суспільство буде готовим до сприйняття і підтримки їх.

Принцип створення спроможного координаційного центру реформ означає покладання відповідальності за підготовку та впровадження реформи системи охорони здоров'я на єдиний державний орган, посадову особу або, можливо, іншу структуру з достатніми владними повноваженнями та ресурсами.

Згідно з принципом створення кадрового корпусу реформаторів, необхідно цілеспрямовано формувати прошарок фахівців, які здатні займатися підготовкою та впровадженням реформи медичної галузі на високому професійному рівні.

Принцип забезпечення готовності апарату полягає в потребі цілеспрямованого формування позитивного сприйняття державноуправлінських реформ службовцями органів державної влади та місцевого самоврядування, а також їхньої спеціальної підготовки до роботи в нових умовах.

Проведене дослідження дозволяє стверджувати, що цілісність будь-якої системи передбачає єдині правила функціонування всієї системи, тобто обов'язковою умовою ефективного існування й розвитку системи є основоположні принципи, на яких її побудовано і за якими керовано. Саме принципи є тими правилами, на яких базується успішність механізму реалізації державної політики реформування системи охорони здоров'я.

Таким чином, необхідно наголосити, що принципи є невід'ємною складовою механізмів державного управління і базовим підґрунтям механізму реалізації державної політики. Сформований комплекс принципів здатний забезпечити основу для успішного здійснення реформування медичної галузі та створення сучасної системи охорони здоров'я в Україні.

Однак розв'язання проблем у сфері охорони здоров'я й використання відповідних принципів під час застосування механізмів державного управління передбачають створення певних підходів і моделей упровадження змін. Дієве застосування цих принципів є можливим лише за умови розроблення на їхній базі підходів і моделей упровадження змін, на що і треба звернути увагу в подальших дослідженнях.

Список використаних джерел

1. Державне управління і менеджмент: навч. посіб. у табл. і схемах / Г. С. Одінцева, Г. І. Мостовий, О. Ю. Амосов та ін.; за заг. ред. д-ра екон. наук, проф. Г. С. Одінцової. Харків: ХарПІДУ УАДУ, 2002. 492 с.
2. Державне управління: словник-довідник / за заг. ред. В. М. Князева, В. Д. Бакуменка. Київ: Вид-во УАДУ, 2002. 228 с.
3. Енциклопедичний словник з державного управління / уклад.: Ю. П. Сурмін, В. Д. Бакуменко, А. М. Михненко та ін.; за ред. Ю. В. Ковбасюка, В. П. Трощинського, Ю. П. Сурміна. Київ: НАДУ, 2010. 820 с.
4. Коротич О. Державне управління регіональним розвитком країни: визначення основних понять. URL: <http://dspace.nbuv.gov.ua/bitstream/handle/123456789/45494/15-Korotych.pdf?sequence=1>.
5. Коротич О. Державне управління регіональним розвитком країни: теоретико-методологічні засади. URL: <http://www.kbuara.kharkov.ua/e-book/db/2010-1/doc/1/02.pdf>.
6. Коротич О. Методологічні засади державного управління регіональним розвитком // Теорія та практика державного управління. Харків: Вид-во ХарПІДУ НАДУ "Магістр", 2005. Вип. 3 (12). 316 с.
7. Кравченко С. Державно-управлінські реформи: теоретико-методологічне обґрунтування та напрями впровадження: монографія. Київ: НАДУ, 2008. 296 с.
8. Сурмін Ю. Вимоги до успішного державно-управлінського реформування // Вісник Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. 2011. Вип. 1. С. 23–31. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/Vnadu_2011_1_5.
9. Труш О. Механізми реалізації державної політики у сфері цивільного захисту в Україні // Теорія та практика державного управління: зб. наук. пр. Харків: Вид-во ХарПІ НАДУ "Магістр", 2010. № 2. С. 432–438.
10. Штомпка П. Соціологія. Аналіз сучасного общества / пер. с пол. С. М. Червоной. М.: Логос, 2005. 664 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 351.84

АНАЛІЗ ЕФЕКТИВНОСТІ ФУНКЦІОНУВАННЯ МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ РОЗВИТКОМ ПЕНСІЙНОЇ СИСТЕМИ УКРАЇНИ

Мартиненко Н. В.,

*аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Шляхом дослідження динаміки надходжень Пенсійного фонду України, співвідношення джерел фінансування виплати пенсій в Україні у статті проводиться аналіз механізмів державного управління розвитком пенсійної системи України у світлі сучасних вимог.

Ключові слова: пенсійна система, розвиток пенсійної системи України, єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, механізми державного управління розвитком пенсійної системи України.

© Мартиненко Н. В., 2017

Martynenko N. V.,

Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv

ANALYSIS OF THE EFFECTIVENESS OF THE FUNCTIONING OF PUBLIC ADMINISTRATION MECHANISMS BY THE DEVELOPMENT OF THE PENSION SYSTEM OF UKRAINE

By analyzing the dynamics of the revenues of the Pension Fund of Ukraine, the ratio of sources of financing of pensions in Ukraine, the article analyzes the mechanisms of state management of the development of the pension system of Ukraine in the light of modern requirements.

Key words: pension system, development of the pension system of Ukraine, single contribution to compulsory state social insurance, mechanisms of state management of the development of the pension system of Ukraine.

Незважаючи на те, що пенсійне законодавство, а відповідно, і пенсійна система України останнім часом зазнали суттєвих змін, пенсійне забезпечення населення в Україні продовжує характеризуватися значною кількістю проблем. Метою подальшого реформування є побудова ефективної фінансово стійкої пенсійної системи, що забезпечуватиме гідний рівень життя пенсіонерам. У зв'язку з цим актуалізується наукове завдання здійснити аналіз ефективності функціонування механізмів державного управління розвитком пенсійної системи України.

Дослідженню перспектив розвитку національних пенсійних систем приділяється великої уваги аналітиками, соціологами, фінансистами, демографами та іншими фахівцями різних сфер діяльності. Питанням функціонування та розвитку солідарної пенсійної системи присвячено дослідження Л. Кисіль, Е. Лібанової, О. Насібової, А. Ткаченко, В. Толуб'яка, О. Філоненко та ін.

Метою цієї статті є аналіз ефективності функціонування механізмів державного управління розвитком пенсійної системи України.

Сучасні зміни на світовому ринку праці, диверсифікація і нові гендерні тенденції в зайнятості, значні обсяги зовнішньої трудової міграції, зростання тривалості життя, розвиток особистого страхування та особистої відповідальності, еволюція системи цінностей, розвиток мережевої економіки є новими викликами для збереження стійкості та подальшого розвитку національних пенсійних систем.

У дев'ятому виданні Глобального індексу пенсійного забезпечення наведено дослідження пенсійних систем 30 країн. Для оцінювання використовувалось більш ніж 40 показників. Країни розподілено за шкалою "A–D" (значення індексу від 35 балів до 100). Дослідження, проведене в 2017 р., підтвердило, що жодна країна не має пенсійної системи класу "A", хоча в попередні роки його отримували Данія і Нідерланди. Отримані бали від 38,8 Аргентиною до 78,9 Данією свідчать про велику різницю в рівні пенсійного забезпечення. До класу "B+" із кількістю балів від 75 до 80 увійшли Данія, Нідерланди, Австралія. Кількість балів від 65 до 75 набрали Норвегія, Фінляндія, Швеція, Сінгапур, Швейцарія, Нова Зеландія, Чилі, Канада, Ірландія, увійшовши до класу "B" (табл. 1). Україна не увійшла в загальний позитивний рейтинг.

За час проведення пенсійного реформування в Україні не вдалося створити справедливої фінансово стійкої пенсійної системи. Чинна на сьогодні пенсійна система, навіть попри екстренні заходи, вжиті в 2014–2016 рр., не відповідає вимогам Міжнародної організації праці (МОП) та Європейської економічної хартії. Незадовільні підсумки пенсійних реформ є наслідком помилкової концепції проведення власне пенсійної реформи, несприятливих зовнішніх факторів, відсутності дієвих механізмів їхнього обліку.

Таблиця 1

Рейтинг країн світу за показником
Глобального індексу пенсійного забезпечення у 2016–2017 рр., бали

Країна	Загальний показник		Адекватність		Стійкість		Цілісність	
	2016 р.	2017 р.	2016 р.	2017 р.	2016 р.	2017 р.	2016 р.	2017 р.
Аргентина	37,7	38,8	42,3	42,4	30,1	33,1	40,9	41,2
Австралія	77,9	77,1	76,0	75,3	74,1	73,0	86,1	85,7
Австрія	51,7	53,1	67,4	67,6	16,0	19,9	76,7	76,4
Бразилія	55,1	54,8	67,9	67,8	29,2	29,2	70,7	70,0
Канада	66,4	66,8	68,0	69,9	58,8	55,4	74,5	77,7
Чилі	66,4	67,3	56,5	58,0	68,4	69,1	79,6	79,7
Китай	45,2	46,5	58,2	54,2	29,7	38,2	46,0	46,0
Данія	80,5	78,9	75,8	76,5	85,3	79,8	81,4	81,3
Фінляндія	72,9	72,3	70,6	70,2	62,2	61,3	91,5	91,0
Франція	56,4	59,6	75,2	80,4	35,2	38,6	55,8	55,8
Німеччина	59,0	63,5	70,4	76,5	35,8	40,9	73,1	74,0
Індія	43,4	44,9	39,5	39,5	40,9	43,8	53,4	55,1
Індонезія	48,3	49,9	41,0	40,1	43,0	49,3	67,3	66,4
Ірландія	62,0	65,8	76,2	77,9	34,8	43,9	77,3	77,2
Італія	49,5	50,8	65,5	66,2	13,5	16,4	74,4	74,3
Японія	43,2	43,5	48,5	48,0	24,4	26,0	60,9	60,7
Корея	46,0	47,1	46,5	46,9	43,9	46,8	48,1	47,9
Малайзія	55,7	57,7	40,3	42,3	57,1	61,2	78,3	77,6
Мексика	44,3	45,1	38,5	38,5	53,6	55,9	40,7	40,5
Нідерланди	80,1	78,8	78,2	78,0	77,0	73,5	87,7	87,5
Польща	54,4	55,1	57,9	58,1	41,2	43,1	67,3	67,1
Сінгапур	67,0	69,4	61,4	65,2	66,8	66,2	76,1	80,7
Південна Африка	48,6	48,9	34,0	34,0	44,7	45,7	77,3	77,1
Швеція	71,4	72,0	67,6	67,7	69,5	71,0	80,3	80,3
Швейцарія	68,6	67,6	60,5	60,2	67,4	64,7	83,5	83,3
Великобританія	60,1	61,4	55,5	58,2	48,8	49,4	83,2	83,5
США	56,4	57,8	53,5	57,0	57,1	57,1	59,9	60,1
Середній показник	58,1	59,1	59,0	59,9	48,5	50,1	70,1	70,3

Примітка: складено на підставі даних Глобального індексу пенсійного забезпечення [13].

На функціонування та розвиток пенсійної системи впливають макроекономічні умови, які здебільшого визначають рівень доходів та демографічні фактори, що визначають рівень витрат.

Фахівці Світового банку з кінця ХХ ст. висловлюють упевненість у тому, що за солідарно-розподільчої пенсійної моделі, яка фінансує нагромаджені пенсійні зобов'язання з поточних страхових надходжень, демографічна криза неминуче призведе або до високого збільшення навантаження на страхувальників або державний бюджет, або до скорочення розміру пенсій.

Існує два основних джерела фінансування виплати пенсій із солідарної пенсійної системи: перше – обов'язкові платежі страхувальників (єдиний внесок на загальнообов'язкове державне соціальне страхування); друге – дотації з державного бюджету на покриття дефіциту бюджету Пенсійного фонду України (далі – ПФУ). Перше з них є традиційним і відповідає страховій моделі пенсійного забезпечення населення, коли джерело виплати трудових пенсій – обов'язкові платежі роботодавців або самих працівників. Ці платежі являють собою відкладену частину заробітку, яка не отримується в період трудової діяльності та буде виплачена після виходу на пенсію. Друге джерело – виплати трудових пенсій – характерне для бюджетної моделі пенсійного забезпечення, згідно з яким державні пенсії включаються в загальний перелік державних соціальних зобов'язань і фінансуються за рахунок загальних податкових надходжень до державного бюджету. У табл. 2 наведено порівняльні дані співвідношення джерел фінансування виплати пенсій в Україні, що є досить важливим для оцінювання фінансової стійкості пенсійної системи.

Таблиця 2
Співвідношення джерел фінансування виплати пенсій в Україні,
тис. грн

Період	Власні надходження з урахуванням залишку (тис. грн)	Кошти Державного бюджету України на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів ПФУ (тис. грн)	% власних надходжень	% коштів з Державного бюджету України
На 2009 р.	114913337,5	35822793,1	76	24
На 2010 р.	127043212,3	38175149,2	77	23
На 2011 р.	152414006,0	40562100,5	79	21
На 2012 р.	165834614,2	49170216,7	77	23
На 2013 р.	170822399,4	61469768,3	74	26
На 2014 р.	169127712,0	64604008,0	72	28
На 2015 р.	174177931,5	63052284,5	73	27
На 2016 р.	110808528,4	142586226,6	44	56
На 2017 р.	142693669,6	141315405,1	50,2	49,8

Примітка: таблицю складено на підставі даних, зазначених у постановах Кабінету Міністрів України на відповідний рік [3–11].

В останні 10 років співвідношення між власними надходженнями та дотаціями з Державного бюджету України змінювалось істотно: відповідно, з 76 та 24 % станом на 1 січня 2009 р. до 44 та 56 % станом на 1 січня 2016 р. та 50,2 і 49,8 % станом на 1 січня 2017 р. У 2016 р. сума дотації з Державного бюджету України збільшилась, оскільки ставку єдиного соціального внеску було зменшено до 22 % [2].

Зменшуючи розмір єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, очікували детінізації доходів, суттєвого підвищення заробітної плати. Але з зазначеного можна дійти висновку, що зекономлені кошти від єдиного соціального внеску не були витрачені страхувальниками на підвищення заробітної плати.

Водночас унаслідок зменшення ставки єдиного соціального внеску, за даними ПФУ, чисельність застрахованих осіб загалом по Україні збільшилась. Наприкладу 2015 р. кількість їх зменшилась на 66,2 тис. осіб, у 2016 р. приріст склав 407,1 тис. осіб. Крім того, в 2016 р. почала зростати кількість платників єдиного соціального внеску (ЄСВ). За даними Державної фіскальної служби України, на 1 січня 2017 р. на обліку перебувало 2 270,3 тис. платників ЄСВ, що на 136,3 тис. платників більше порівняно з даними на 1 січня 2015 р. На 1 січня 2017 р. в загальній кількості платників: юридичних осіб – 511,7 тис. (23,1 %); фізичних осіб – підприємців – 1758,6 тис. (76,9 %) [1]. У табл. 3 наведено динаміку надходжень ПФУ за період 2013–2017 рр.

Таблиця 3

Динаміка надходжень ПФУ, тис. грн

Назва надходжень	2013 р.	2014 р.	2015 р.	2016 р.	2017 р.
Залишок коштів на початок року	2199700,0	2199700,0	1720700,0	840600,0	840600,0
Власні надходження, усього	168622699,4	166928012,0	172457231,5	109967928,4	141853069,6
У т. ч.: СЄВ (А)	164284753,8	160518722,1	168082000,0	105371083,1	136274095,6
Кошти Державного бюджету України (Б)	61469768,3	64604008,0	63052284,5	142586226,6	141315405,1
Усього доходів	232485084,9	233917569,6	237307958,9	254906603,6	284009074,7

Примітки:

таблицю складено на підставі даних, зазначених у постановках Кабінету Міністрів України на відповідний рік (3–7);

А – суму єдиного внеску розподілено на загальнообов'язкове державне пенсійне страхування;

Б – кошти Державного бюджету України на фінансове забезпечення виплати пенсій, надбавок та підвищень до пенсій, призначених за пенсійними програмами, та дефіциту коштів ПФУ.

Зазначене свідчить про відсутність будь-яких внутрішніх резервів ПФУ, до чого призвели великий за розмірами тіньовий сектор економіки, поширена практика нелегальної виплати заробітної плати, низький рівень оплати праці в економіці, недосконалість системи контролю за сплатою єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування.

Отже, пенсійна політика не є автономною від політики оплати праці та політики оподаткування. Унаслідок зниження майже вдвічі єдиного внеску на загальнообов'язкове державне соціальне страхування, пенсійна система не отримала очікуваного додаткового фінансування.

Таким чином, фінансової стабільності бюджету ПФУ в даний час не може бути досягнуто через зменшення тарифу ЄСВ.

Водночас на нинішньому етапі розвитку пенсійної системи підвищення пенсійного віку і підвищення страхових внесків в умовах стагнації економіки зашкодить, спровокує зростання безробіття, тіньової економіки і негативних соціальних настроїв у суспільстві.

У чинній солідарній пенсійній системі майже однакова чисельність непрацюючих пенсіонерів і тих, хто сплачує пенсійні внески. За даними ПФУ, загальна чисельність застрахованих осіб у грудні 2016 р. склала 12,8 млн осіб, з яких найманих працівників – 10,1 млн осіб, а чисельність пенсіонерів –

11,9 млн осіб, тобто 92,9 %, відповідно пенсія не може становити 40–50 % заробітку, який мав працівник перед виходом на пенсію, що передбачено Конвенцією МОП від 28 червня 1952 р. № 102 “Про мінімальні норми соціального забезпечення” та Європейським кодексом соціального забезпечення.

Зниження тарифу страхових внесків без зменшення кількості пенсіонерів і величини пенсій можливе лише за зростання чисельності платників ЄСВ. Основною причиною співвідношення пенсіонерів і працездатного населення майже один до одного є те, що не всі зайняті платять ЄСВ.

У цьому контексті слушною є думка Л. Сідельникової про те, що моніторинг фінансового забезпечення діяльності державних цільових фондів в Україні дає підстави для висновків, що акцентування лише на реформуванні формальних інститутів у сфері соціального страхування не приведе до позитивних економічних наслідків, адже на рівень готовності бізнесу легалізувати власні доходи та заробітні плати найманих працівників більше впливають особливості національного менталітету [12, с. 162].

Результати проведеного аналізу свідчать про недостатню обґрунтованість прийнятих рішень на всіх етапах реформування, відсутність необхідного економічного обґрунтування теоретичного моделювання, неправильного прогнозного оцінювання можливої прибутковості пенсійних накопичень, некоректної тарифної політики.

Дисбаланс доходів і витрат пенсійної системи пов'язано як із прискореним зростанням витрат під впливом збільшення пенсійних зобов'язань держави, так і з недостатніми темпами економічного зростання.

Сформувати ефективну пенсійну систему лише за рахунок реорганізації всередині неї самої неможливо, оскільки без відповідної трансформації макроекономічних чинників будь-які спроби врівноважити баланс пенсійної системи призведуть до зростання тарифу ЄСВ або до пошуку нових податкових важелів фінансування та до методів скорочення кількості пенсіонерів, а саме: підвищення пенсійного віку, зростання вимог до страхового стажу, припинення підвищення пенсії, скорочення пенсійних пільг працюючих пенсіонерів.

Розширення бази нарахування єдиного соціального внеску можливе за рахунок збільшення частки легально зайнятого населення та зростання офіційних розмірів оплати праці. Необхідно розвивати мотивацію роботодавців та працівників до участі в державному пенсійному страхуванні.

Здійснення зобов'язань щодо належного матеріального забезпечення пенсіонерів і подальша стабільність пенсійної системи залежать від демографічного і макроекономічного розвитку країни.

Пенсійна система акумулює, генерує і перерозподіляє грошові потоки, тим самим створюючи мультиплікативний ефект інвестування для економіки в цілому. Виконання цих функцій в часі спирається на принцип солідарності поколінь, що саме по собі має на увазі спадкоємність і стійкість у розвитку пенсійної системи. У свою чергу, стійкість розвитку солідарної пенсійної системи в часі та просторі залежить від диверсифікації форм пенсійного страхування зайнятих і реалізації прав на пенсійне забезпечення громадян країни.

Щоб забезпечити фінансову стабільність бюджету ПФУ, слід вжити заходів щодо поліпшення економічних, соціально-трудових та демографічних чинників, які буде спрямовано, з одного боку, на підвищення і зростання чисельності працездатного населення, а з іншого – на найбільш динамічне залучення всіх секторів ринку праці до ініціативного формування своїх пенсійних прав на основі ліквідації “тіньових” заробітних плат. Слід зазначити, що результат від цих заходів почне проявлятися тільки в середньо-

або довгостроковій перспективі. У зв'язку з цим держава повинна приділяти особливу увагу регулюванню зовнішніх чинників розвитку пенсійної системи, що передбачає:

- у сфері макроекономіки: ліквідацію тіньової економіки, збільшення продуктивності праці, зниження інфляції, підвищення заробітної плати;
- ринку праці: створення нових робочих місць, перепон приховуванню заробітної плати, скорочення рівня безробіття;
- демографії: збільшення народжуваності, зниження смертності в дитячому та працездатному віці, контроль зовнішньої трудової міграції, підвищення якості охорони здоров'я і профілактики захворюваності.

Сучасна пенсійна система відіграє велику роль як у суспільно-громадському житті, так і в фінансово-бюджетній системі країни. Здійснені реформи пенсійної системи України не дозволили подолати кризу пенсійного забезпечення та сформуванню ефективний механізм її функціонування. Це зумовлює необхідність продовження пенсійної реформи та подолання об'єктивних труднощів перехідного періоду.

Реформування пенсійної системи має стати частиною реформування економіки в цілому, наслідком, а не причиною соціально-економічних процесів у суспільстві. Успішність проведення пенсійної реформи є показником успішності всіх ринкових реформ.

У нинішніх умовах збереження колосального навантаження на пенсійну систему через обмеження фінансових ресурсів та поглиблення демографічної кризи тільки комплексна система заходів здатна змінити соціально-трудова та соціально-демографічну ситуацію. Це є: забезпечення соціально-економічної стабільності в суспільстві; формування достатніх обсягів фінансових ресурсів пенсійної системи та забезпечення достатнього рівня її фінансової стійкості; підвищення якості життя; виконання соціальних гарантій населення; підвищення рівня пенсійного забезпечення та подолання бідності серед пенсіонерів; збільшення тривалості життя і трудової активності; посилення страхових принципів надання трудових пенсій, формування відповідальності як роботодавців, так і працівників; диверсифікація джерел фінансування системи пенсійного страхування і створення умов для формування пенсійних прав застрахованих осіб; інформування працюючих про всі зміни пенсійної системи; зміцнення довіри населення адміністративних систем держави та ін.

Проведення пенсійної реформи в повному обсязі має забезпечити зростання і стабільність у виплатах пенсій, стати потужним чинником інвестування у вітчизняну економіку.

Сучасна пенсійна система покликана вирішити два рівновеликих завдання:

- 1) забезпечити виконання зобов'язань держави перед сьогоdnішніми пенсіонерами, включаючи інфляційні ризики;
- 2) гарантувати економічно активному населенню рівень доходів для формування майбутніх пенсійних накопичень.

Отже, метою розвитку пенсійної системи України є досягнення оптимального співвідношення двох базових принципів – забезпечення соціальної справедливості і органічне включення в неї накопичувального елемента.

У ході дослідження виявлено низку питань, актуальних для подальшого опрацювання управлінських підходів до розвитку пенсійної системи, для розв'язання яких необхідно дослідити сучасні практики державного управління розвитком пенсійних систем в країнах – членах Європейського Союзу.

Список використаних джерел

1. Виконання бюджету Пенсійного фонду України у 2016 році. URL: <http://www.pfu.gov.ua/pfu/docscatalog/document?id=277122>.
2. Закон України "Про внесення змін до Податкового кодексу України та деяких законодавчих актів України щодо забезпечення збалансованості бюджетних надходжень у 2016 році" від 24 груд. 2015 р. № 909-VIII. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/909-19/page>.
3. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2017 рік" від 18 січ. 2017 р. № 17. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/17-2017-%D0%BF>.
4. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2014 рік" від 25 черв. 2014 р. № 202. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/202-2014-%D0%BF>.
5. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2016 рік" від 10 берез. 2016 р. № 190. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/190-2016-%D0%BF>.
6. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2015 рік" від 25 лют. 2015 р. № 67. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/67-2015-%D0%BF>.
7. Постанова Кабінету Міністрів України "Про бюджет Пенсійного фонду України на 2013 рік" від 11 лют. 2013 р. № 101. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/101-2013-%D0%BF>.
8. Постанова Кабінету Міністрів України "Про бюджет Пенсійного фонду України на 2012 рік" від 8 лют. 2012 р. № 69. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/69-2012-%D0%BF>.
9. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2011 рік" від 9 черв. 2011 р. № 643. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/643-2011-%D0%BF>.
10. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2010 рік" від 21 липня 2010 р. № 626. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/626-2010-%D0%BF>.
11. Постанова Кабінету Міністрів України "Про затвердження бюджету Пенсійного фонду України на 2009 рік" від 11 берез. 2009 р. № 235. URL: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/235-2009-%D0%BF>.
12. Сідельникова Л. П. Сучасний стан та перспективи фінансування державних фондів соціального страхування" // Причорноморські економічні студії. 2016. Вип. 6. С. 158–162.
13. Melbourne Mercer Global Pension Index. URL: https://australiancentre.com.au/wp-content/uploads/2017/10/2017_MMGPI_Report.pdf.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 35:002.8

РОЗВИТОК МЕХАНІЗМІВ ДЕРЖАВНОГО РЕГУЛЮВАННЯ ТА ДЕРЖАВНОГО КОНТРОЛЮ В УКРАЇНІ

Усаченко О. О.,

*аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом,
м. Київ*

У контексті забезпечення ефективного розвитку державного управління розглянуто та проаналізовано такі його базові механізми, як державне регулювання та державний контроль. Їхній спільний розгляд не є випадковим, оскільки ці механізми зазвичай, взаємопов'язані в системах та процесах державного управління. Виділено нормативно-правові підстави та проблемні питання застосування цих механізмів в Україні. Запропоновано шляхи їхнього вирішення.

Ключові слова: державний контроль, державне регулювання, державне управління, механізми, проблемні питання, розвиток.

© Усаченко О. О., 2017

Usachenko A. A.,

Postgraduate Student of the Interregional Academy of Personnel Management (MAUP), Kyiv

THE STATE REGULATION AND STATE CONTROL MECHANISMS DEVELOPMENT IN UKRAINE

In the article, in the context of ensuring the effective development of public administration, its basic mechanisms, such as state regulation and state control, are analyzed. Their joint consideration is not coincidental, since these mechanisms are usually interconnected in systems and processes of public administration. The normative-legal grounds and problematic issues of these mechanisms application in Ukraine are highlighted. The ways of their solution are offered.

Key words: state control, state regulation, public administration, mechanisms, problem issues, development.

У системі державного управління задіяно численні механізми. Низку з них можна віднести до базових, тобто таких, що не мають альтернативи й широко використовуються. Серед таких базових механізмів можна зазначити державне регулювання та державний контроль. Перший із них забезпечує в системі державного управління дотримання певних правил та обмежень функціонування, а другий – дотримання досягнення визначених цілей.

Різні аспекти зазначеної тематики було розглянуто в роботах вітчизняних і зарубіжних вчених, зокрема Т. А. Фролової, Г. Райта та ін. [1–10].

Метою статті є висвітлення сутності та проблемних питань розвитку сучасних механізмів державного регулювання та державного контролю в Україні.

Приклад державного регулювання політики у сфері державної служби надає Закон України “Про державну службу”, спочатку прийнятий 16 грудня 1993 р. за № 3723-ХІІ, суттєві зміни до якого внесені новим Законом України “Про державну службу”, прийнятим 10 грудня 2015 р. за № 889-VIII [2; 3].

Іншим прикладом є Закон України “Про захист прав споживачів” від 12 травня 1991 р. № 1023-ХІІ, що регулює відносини між споживачами товарів, робіт і послуг та виробниками і продавцями товарів, виконавцями робіт і надавачами послуг різних форм власності, встановлює права споживачів, а також визначає механізм їхнього захисту та основи реалізації державної політики у сфері захисту прав споживачів [4].

Останній є прикладом закону, у якому поєднуються функції регулювання та формування засад державної політики в певній сфері суспільних відносин. Таке поєднання в одному законі різних функцій взагалі притаманне державному управлінню різними суспільними сферами та відносинами.

За іншим визначенням, державне регулювання – це “вплив держави в особі державних органів на економічні об’єкти, процеси та осіб, що беруть в них участь. Включає прогнозування, планування, фінансування, бюджетування, податкову політику, кредитування, адміністрування, облік, контроль” [5].

Наприклад, державне регулювання економіки – це комплекс заходів та дій, що застосовуються державою для коригування та встановлення основних економічних процесів. У табл. 1 наведено сучасну п’ятирівневу парадигму державного регулювання економіки з такими рівнями: мета, причини, форми, методи, механізми [6].

Економічні функції держави:

- забезпечення правової бази функціонування приватного бізнесу;
- захист конкуренції (антимонопольна діяльність та підтримка конкуренції);

- перерозподіл доходів через систему прогресивного оподаткування та систему трансфертних платежів (пенсії, компенсації, допомога);
- фінансування фундаментальної науки та охорони довкілля;
- зміна структури виробництва з метою коригування розподілу ресурсів;
- контроль та регулювання рівня зайнятості, цін, темпів економічного зростання;
- фінансування виробництва або безпосереднє виробництво суспільних товарів та послуг [7].

Ще один приклад – це державне регулювання світової торгівлі, що являє собою сукупність форм, методів та інструментів впливу держави в особі державних органів та служб на економічні відносини між країнами відповідно до державних та національних інтересів. Здійснюється через закони, постанови та рішення уряду. Застосовуються такі інструменти впливу: митні тарифи; обмеження; міждержавні договори та угоди; засоби зі стимулювання експорту та імпорту [8].

Таблиця 1

Сучасна парадигма державного регулювання економіки

<i>Рівні матриці</i>	<i>Базові знання щодо державного регулювання економіки</i>	<i>Зміст знань щодо державного регулювання економіки</i>
1	Мета регулювання	Обмеження дії законів ринку певними рамками, виходячи з інтересів певних соціальних груп
2	Причини регулювання	Наявність у країні суспільних благ (освіта, охорона здоров'я, охорона довкілля та ін.); наявність виробництва приватного та суспільного характеру; виникнення негативних ефектів ринку (злидні, злочинність, екологічні проблеми); науково-технічний прогрес; тенденція до монополізації; наявність міжнародної конкуренції
3	Форми регулювання	Нормативно-правові акти; державне бюджетування; державні цільові програми; прогнозування параметрів та показників розвитку; ситуаційне управління; антикризове управління
4	Методи регулювання	Прямі (фіскальна політика, контроль над монополіями, екологія, розроблення стандартів, підтримка їх); непрямі (монетарна політика, контроль доходів, соціальна політика); зовнішньоекономічне регулювання
5	Механізми регулювання	Бюджети різних рівнів; фінансовий контроль; стандарти; регламенти; трансферти; державна підтримка; ліцензування; заборони та обмеження тощо

Для підвищення ефективності державного регулювання необхідно виявляти проблемні питання, що існують, і якомога швидше їх вирішувати.

Серед проблемних питань сучасного державного регулювання в Україні, що потребують вирішення, можна виділити такі:

- недостатня продуманість та ефективність обраних підходів та способів державного регулювання;

- застосування законів як основних засобів державного регулювання, оскільки оперативне прийняття їх у парламенті є достатньо складною та не завжди гарантованою процедурою;

- ситуативний та оперативний характер державного регулювання, що потребує постійного моніторингу ситуації у відповідних суспільних сферах, галузях, регіонах, територіях, відносинах;

- несвоєчасне або запізніле реагування на потреби суспільної практики та введення нових або зміна чинних підходів до державного регулювання певних сфер і галузей суспільної життєдіяльності;

- слабкий взаємозв'язок державного регулювання з державним контролем та ін.

Державний контроль – це контроль з боку органів державної влади виконання прийнятих державноуправлінських рішень.

Державний контроль є надзвичайно важливою функцією держави в контексті ефективної реалізації її владних впливів.

Відомими видами контролю є фінансовий, адміністративний та функціональний, зовнішній та внутрішній.

Відомими формами державного контролю є президентський, парламентський, конституційний, урядовий, судовий, громадський, а також прокурорський нагляд.

Відомими формами менеджмент-контролю є попередній, проміжний та кінцевий контроль, широко застосовуваний органами державної влади на всіх рівнях системи державного управління.

Стисло охарактеризуємо внесок зазначених видів та форм державного контролю в розвиток системи державного управління.

Державний фінансовий контроль використання виділених бюджетних коштів найбільшою мірою забезпечується Рахунковою палатою при Верховній Раді України та Міністерством фінансів України. Відіграє важливу роль у подолання ресурсної неорганізованості як одного з різновидів функціональної неорганізованості, запобігаючи нецільовому використанню бюджетних коштів.

Адміністративний контроль на державному рівні здійснюється переважно у формі перевірок виконання завдань та доручень, що містяться в указах та розпорядженнях президента, постановах та розпорядженнях уряду, постановах парламенту. В Україні перевірки проводяться щоквартально шляхом запитів звітів центральних органів виконавчої влади, місцевих державних адміністрацій, інших установ та організацій і прийняття відповідних висновків і рішень за їхніми результатами. Його переважно спрямовано на подолання функціональної неорганізованості в системі державного управління.

Функціональний контроль на державному рівні – це перевірка ефективності та результативності роботи органів державної влади всіх рівнів. Поки в Україні він не отримав належного застосування. З часом очікується його суттєвий внесок.

Президентський контроль засновано на тому, що Президент України є гарантом державного суверенітету, територіальної цілісності України,

додержання Конституції України, прав і свобод людини і громадянина. Тому такий контроль стосується всіх гілок влади. Наприклад, він реалізується шляхом підписання законів, проголосованих парламентом, або їхнього вотування, призначення частки суддів Конституційного Суду та ін. Таким чином, він впливає на процеси подолання всіх видів неорганізованості – цільової, функціональної, структурної, еволюційної.

Парламентський контроль є формою контролю законодавчою владою виконавчої влади. Він реалізується шляхом: розгляду програми діяльності уряду; звітування уряду та заслуховування керівників центральних органів виконавчої влади перед парламентом; постановки парламентом питання про довіру уряду; надання згоди на призначення керівників вищого та окремих центральних органів виконавчої влади; роботи постійних, спеціальних і слідчих комісій (комітетів) парламенту; запитів депутатів, їхніх звернень до глави уряду або окремих міністрів; діяльності омбудсмена (спеціальної посадової особи, до компетенції якої входить розгляд скарг на діяльність насамперед органів державного управління) [9]. Отже, парламентський контроль є дієвою формою запобігання неефективному державному управлінню.

Конституційний контроль передбачає контроль дотримання конституції держави. Він має чітко виражений характер подолання функціональної неорганізованості на конституційному рівні.

Урядовий контроль стосується роботи всіх органів виконавчої влади, насамперед центральних та місцевих. Оскільки виконавча влада фактично сама по собі є механізмом, що приводить до виконання всіх прийнятих у державі документів з її фінансового, економічного, соціального, гуманітарного, екологічного розвитку, то цим самим вона забезпечує подолання цільової, функціональної, структурної та еволюційної неорганізованості.

Судовий контроль полягає в захисті прав та свобод людини, перевірці законності дій органів виконавчої влади. Таким чином, він виконує функцію подолання правової неорганізованості, а також і всіх інших видів неорганізованості у сфері своєї компетенції.

Громадський контроль насамперед проявляється в реакції політичних партій та різних громадських об'єднань, окремих громадян, а також ЗМІ на рішення та дії органів державної влади та посадових осіб з реалізації державної політики – зовнішньої, регіональної, економічної, соціальної, інформаційної, екологічної, культурної, освітньої тощо. У цьому контексті, він відіграє важливу роль у подолання всіх видів неорганізованості в системі державного управління.

Серед методів контролю маємо: заслуховування результатів роботи, організацію звітності та її аналіз, перевірки, аудит, оцінювання та ін.

Надзвичайно важлива роль державного контролю полягає в тому, що він фактично шляхом порівняння отриманих результатів державних впливів із запланованими замикає цикли державного управління на всіх його рівнях, що відбивають відповідні процеси самоорганізації. Такі цикли можуть бути стратегічними, пов'язаними з реалізацією стратегій розвитку (державних, галузевих, регіональних, територіальних); державно-політичними, пов'язаними з реалізацією державних політик (загальнодержавних, галузевих, регіональних); програмно-цільовими, пов'язаними з реалізацією програмно-цільових рішень (програм діяльності уряду, загальнодержавних та інших державних цільових програм, регіональних програм, національних проектів); бюджетними, пов'язаними з реалізацією бюджетів (державних, місцевих).

Контроль виконання Державного бюджету України, прийняття рішення щодо звіту про його виконання є функцією Верховної Ради України. Цей контроль має надзвичайне значення для раціонального та своєчасного використання державного бюджету.

Контроль виконання програм діяльності уряду здійснює парламент, який ці програми і схвалював. Сутністю цього контролю є з'ясування результатів діяльності уряду з виконання цих програм, своєчасне втручання в перебіг цієї діяльності, а в разі незадовільних результатів – постановка питання про довіру уряду та винесення його на обговорення парламенту. Цей контроль має попередню стадію – схвалення поданої програми діяльності новим урядом, поточну стадію – заслуховування роботи окремих міністерств, а також екстрену стадію, якщо є причини терміново заслуховувати звіт про діяльність уряду внаслідок помітного погіршення економічної, соціальної, гуманітарної, екологічної, оборонної або зовнішньоекономічної ситуації.

Контроль виконання регіональних стратегій економічного та соціального розвитку покладено на відповідні обласні ради.

Контроль виконання державних цільових програм розпочинається на стадії обговорення та схвалення урядом їхніх концепцій. На цій стадії, у разі схвалення концепції, уряд приймає рішення про розроблення проекту програми, визначає державних замовників та строки розроблення. Державний замовник здійснює загальне керівництво і контроль розроблення державної цільової програми та виконання її заходів і завдань. Контроль виконання державної цільової програми здійснює Кабінет Міністрів України шляхом розгляду проміжних, щорічних, заключного звітів про результати виконання державної цільової програми та узагальненого висновку про кінцеві результати виконання програми [10].

Проблематику державного контролю схематично відображено на рисунку [11].

Серед шляхів вирішення проблемних питань державного контролю можна зазначити:

- прискорення упровадження функціонального контролю в системі державного управління;
- зміну ставлення низки керівників до державного контролю, всіляке сприяння йому з їхнього боку;
- інформатизацію та електронізацію контролю;
- чіткий взаємозв'язок планування та контролю;
- розроблення чітких формулювань цілей;
- формування реалістичних планів їхнього досягнення;
- забезпечення контролю необхідною інформацією;
- чіткий взаємозв'язок контролю та моніторингу;
- технологізацію та стандартизацію державного управління на всіх його рівнях;
- систематичне відстеження та оцінювання результатів управління;
- прийняття своєчасних коригувальних заходів для досягнення запланованих результатів;
- необтяженість контролю в системах державного управління та його ресурсна доцільність;
- кадрове забезпечення контролю високопрофесійними фахівцями, їхнє збереження при різних реформаціях штатного розпису та ін.

Вище висвітлено проблемні питання та сутнісні особливості розвитку сучасних механізмів державного регулювання та державного контролю в Україні. Ці механізми зазвичай є взаємопов'язаними в системах та процесах державного управління. Також у статті визначено нормативно-правові

підстави та проблемні питання застосування цих механізмів в Україні. За результатами дослідження запропоновано шляхи вирішення проблемних питань державного контролю в Україні.



Рисунок. Проблематика державного контролю

Список використаних джерел

1. Державне регулювання. Правотека. URL: <http://pravoteka.ru/encyclopedia7473>.
2. Закон України "Про державну службу" від 16 груд. 1993 р. № 3723-XII. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/3723-12>.
3. Закон України "Про державну службу" від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // ВВР України. 2016. № 4. Ст. 43; зі змінами, внесеними згідно із законами № 1774-VIII від 6 груд. 2016 р. // ВВР України. 2017. № 2. Ст. 25; № 1798-VIII від 21 груд. 2016 р. // ВВР України. 2017. № 7/8. Ст. 50; № 2136-VIII від 13 лип. 2017 р. // ВВР України. 2017. № 35. Ст. 376.
4. Государственное регулирование экономики // Ведомости.ру. URL: <http://www.vedomosti.ru/glossary/%D0%93%D0%BE%D1%81%D1%83%D0%B4%D0%B0%D1%80%D1%81%D1%82%D0%B2%D0%B5%D0%BD%D0%BD%D0%BE%D0%B5%20%D1%80%D0%B5%D0%B3%D1%83%D0%BB%D0%B8%D1%80%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B5%20%D1%8D%D0%BA%D0%BE%D0%BD%D0%BE%D0%BC%D0%B8%D0%BA%D0%B8>.
5. Государственное регулирование экономики // Википедия. URL: ru.wikipedia.org/wiki/Государственное_регулирование_экономики.
6. Государственное регулирование экономики. URL: www.granoptdars.ru.
7. Фролова Т. А. Мировая экономика: конспект лекц. Таганрог: ТПУ, 2005. URL: www.aup.ru.
8. Конституція України. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/254%D0%BA/96-%D0%B2%D1%80>.
9. Закон України "Про державні цільові програми" від 8 берез. 2004 р. № 1621-IV. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1621-15>.
10. Райт Г. Державне управління: пер. з англ. Київ: Основи, 1994. 191 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

НАПРЯМИ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ В УКРАЇНІ

УДК 35: 316.6

ПСИХОСОЦІАЛЬНІ АСПЕКТИ РОЗВИТКУ ГРОМАДЯНСЬКИХ КОМПЕТЕНТНОСТЕЙ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ І ПОСАДОВИХ ОСІБ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

Мельман В. О.,

*к.т.н., доцент кафедри політології і філософії, докторант,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Визначено психосоціальні аспекти розвитку громадянських компетентностей державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування та напрями упровадження психосоціального підходу в їхню професійну діяльність.

Ключові слова: компетентності, психосоціальний підхід, посадові особи місцевого самоврядування, державні службовці, громади.

Melman V. O.,

*PhD in Technical, Doctoral Student of Politology and Philosophy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

PSYCHOSOCIAL ASPECTS OF DEVELOPING CIVIL COMPETENCES OF CIVIL SERVANTS AND LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS

The psychosocial aspects of developing the civil competences of civil servants and local government officials and directions of introduction of psychosocial approach into their professional activity are determined.

Key words: competences, psychosocial approach, local government officials, civil servants, communities.

Розвиток Української держави залежить від формування й розвитку професійного середовища, здатного вирішувати завдання розбудови громадського суспільства. За сучасних умов важливого значення набуває упровадження компетентнісного підходу до менеджменту персоналу у сфері державного управління та місцевого самоврядування України з урахуванням міжнародного досвіду.

Аналіз законодавчої та нормативної бази у сфері державної служби акцентує увагу на упровадженні компетентнісного підходу у процеси прийняття рішень в органах виконавчої влади, а також у процеси, пов'язані із лідерством та професійним розвитком державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування [1; 2].

Слід зазначити, що сьогодні особливу увагу слід зосередити на розвитку компетенцій у соціальній сфері, яку пов'язано з реалізацією механізму надання соціальної допомоги та підтримки громадам на державному рівні.

© Мельман В. О., 2017

Аналіз законодавства у сфері державної служби акцентує увагу на упровадженні компетентнісного підходу в систему менеджменту персоналу на державному та місцевому рівнях. Також важливо зазначити, що механізми надання соціальної підтримки громадам базуються на Конституції України, кодексах, законах України, міжнародних нормативно-правових актах, актах Верховної Ради України, Президента України, Кабінету Міністрів України, міністерств та інших центральних органів виконавчої влади, а також наказах Національного агентства з питань державної служби, актах обласних державних адміністрацій та актах органів місцевого самоврядування [1; 2].

Аналіз наукових досліджень свідчить, що розвитку професійної та громадянських компетентностей та методологічним засадам їхнього формування в державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування присвячено наукові праці багатьох українських і закордонних вчених – Н. Артеменко, В. Бабаєва, С. Вирового, О. Вознюк, В. Волик, О. Слюсаренко, М. Грін, Х. Старкі та ін. Але комплексного дослідження стосовно упровадження психосоціального підходу в систему формування громадянських компетентностей державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування на сьогодні немає.

Метою статті є визначення основних психосоціальних аспектів розвитку громадянських компетентностей персоналу державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування.

Досвід Харківського регіону свідчить про необхідність упровадження психосоціального підходу. У зв'язку з цим можна зазначити велику концентрацію категорій громад, що потребують фахової психосоціальної підтримки, до яких можна віднести: внутрішньо переміщених осіб та їхні сім'ї, приймаючі громади, ветеранів антитерористичної операції (АТО), родини ветеранів АТО, родини військовослужбовців, загиблих під час АТО.

За таких умов упровадження психосоціального підходу у професійну діяльність державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є актуальним завданням сьогодення, що сприятиме формуванню громадянських компетентностей.

Вчена М. Грін вважає, що громадянські компетентності формуються найкраще на практиці, у місцевому контексті, та пропонує такі визначення глобальних громадянських компетентностей:

- 1) культурна емпатія, міжкультурна компетентність як необхідна навичка на робочому місці, у т. ч. для посадових осіб;
- 2) принцип прийняття рішень, що полягає у свідомленні взаємозалежності індивідів і системи та почуття відповідальності за суспільні проблеми (критичне мислення, культурне співпереживання, етичні патерни);
- 3) участь у соціальному і політичному житті своєї громади, форма прийняття відповідального особистісного вибору, моральний компас у співтоваристві [4].

Міжнародний досвід показує, що психосоціальний підхід ґрунтується на ідеї поєднання психологічних і соціальних факторів. Термін “психосоціальний” підкреслює динаміку відносин психологічних і соціальних складових за умов взаємного впливу [3] (рис. 1).

Психосоціальні аспекти у професійній діяльності державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування повинно бути спрямовано на процес покращання відносин і життєвих ситуацій громадян [5].

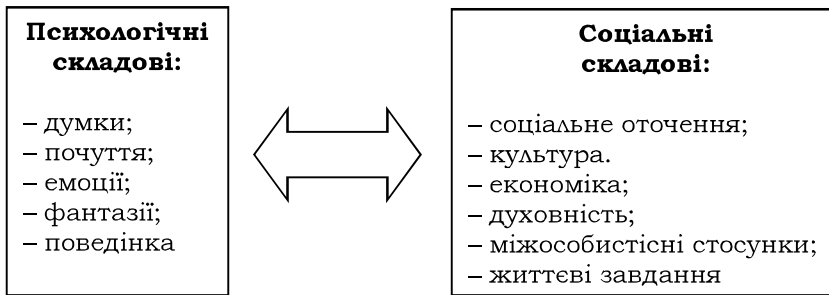


Рис. 1. Взаємний вплив психологічних та соціальних складових факторів у психосоціальному підході

Психосоціальна підтримка громад складається з таких психосоціальних аспектів:

- допомоги індивідам, сім'ям, громадянам у визначенні та формулюванні потреб;
- встановлення взаємозв'язків між потребами громадян та послугами, які надає професійне співтовариство;
- ідентифікації індивіда з особливими потребами, задоволення яких не входить до сфери компетенцій організацій державного управління або місцевого самоврядування;
- розроблення індивідуального плану підтримки та позитивних змін для клієнта, що ґрунтується на принципах кейс-менеджменту;
- надання інформації громадянину і психосоціальним фахівцям;
- підтримка, усвідомлення й чуттєвість до специфічних потреб громадянина;
- підтримка самостійних дій громадянина з метою формування стресостійкості;
- підтримка психосоціальних фахівців з метою кращого розуміння потреб громадянина та усвідомлення того, як це допомагає в роботі [5].

Основними критеріями психосоціального підходу є:

- психосоціальна точка зору: важливими є відносини громадянина з середовищем довкола нього, у контексті якого слід вирішувати завдання психосоціальної роботи;
- теоретичні засади психосоціальної роботи: містять наукові перспективи теорій розвитку особистості, конструктивізму, системного, гуманістичного й екологічного підходів з урахуванням концепції можливостей змін і розвитку індивіда, його залучення в соціальні відносини, а також теоретичне пояснення ролі психосоціального фахівця в цих змінах;
- методи психосоціальної роботи: превентивні та терапевтичні інтервенції, робота з індивідами, групами, громадами;
- концентрація уваги на системі: увага на соціальному контексті і системах, до яких належать громадяни і які вони вважають відповідними життєвим обставинам;
- можливості та сприяння змінам: психосоціальний фахівець може сприяти змінам громадянина засобами прямого, директивного і непрямого впливу за умов відносин партнерства і довіри.

Важливим аспектом психосоціальної роботи є зміцнення можливостей клієнта, що являє собою процес розвитку внутрішнього потенціалу клієнтів у

такий спосіб, що індивіди і групи можуть самостійно збільшувати свої ресурси, покращити самосприйняття і розвивати власні здібності в психологічній, соціокультурній, економічній сферах.

Психосоціальний підхід у державному управлінні й місцевому самоврядуванні розглядається як навчання громадян або залучення їх до діалогу, який включає врахування думки клієнта, діалог з фокусом уваги на відносинах, надання інформації, емпатії, турботи, визнання, рефлексивного ставлення, особистісний авторитет [5].

Контекст психосоціального підходу потребує набуття державними службовцями й посадовими особами місцевого самоврядування певних компетенцій, формування яких суттєво вплине на якість надання адміністративних послуг, і професійного діалогу під час надання підтримки громадам.

Компетенції, що необхідні для побудови професійного діалогу з представниками громад, сприятимуть професійним відносинам, де одна сторона є, а інша – не є експертом.

Державний службовець, посадова особа місцевого самоврядування повинен бути компетентним у плані відносин, здатним та готовим:

– бачити, сприймати клієнта в ракурсі особистих умов та життєвого контексту;

– адаптувати (змінювати) свою поведінку без втрати ролі лідера;

– бути автентичним (справжнім) під час контакту з громадянином;

– відповідати за якість відносин із громадянином та фахове надання адміністративної послуги.

Для ефективного надання адміністративних послуг необхідним є залучення громадян до діалогу, що передбачає наявність таких компетентностей:

– здатність і мотивація зважати на думку громадянина;

– здатність побудувати діалог із громадянином;

– здатність тримати у фокусі уваги відносини з громадянином з урахуванням його життєвого контексту;

– здатність стисло надати необхідну інформацію та, разом із тим, виразити співчуття й турботу до громадянина;

– здатність засвідчити повагу і визнання громадянину, рефлексивне ставлення до нього;

– здатність підтримувати особистий авторитет.

Важливо зазначити, що упровадження психосоціального підходу є також засобом зміцнення можливості клієнта в структурі професійного діалогу, для здійснення якого необхідне формування компетенцій державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування (рис. 2).

Таким чином, упровадження психосоціального підходу у процес формування громадянських компетенцій державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування є невід’ємною частиною реалізації стратегії сталого розвитку України. Своєчасне і фахове надання соціально-психологічної підтримки громадам, особливо за умов кризового втручання, запобігатиме розвитку тяжких стресових розладів, збільшенню рівня насильства, поліпшить якість надання соціальних послуг, що сприятиме соціально-психологічній адаптації громадян, відновленню нормальної життєдіяльності громади та миробудуванню в Україні.

Продовження наукових розвідок за цією проблематикою сприятиме розробленню складових механізму надання психосоціальної підтримки громадам на державному рівні та формуванню з такою метою необхідних компетенцій.

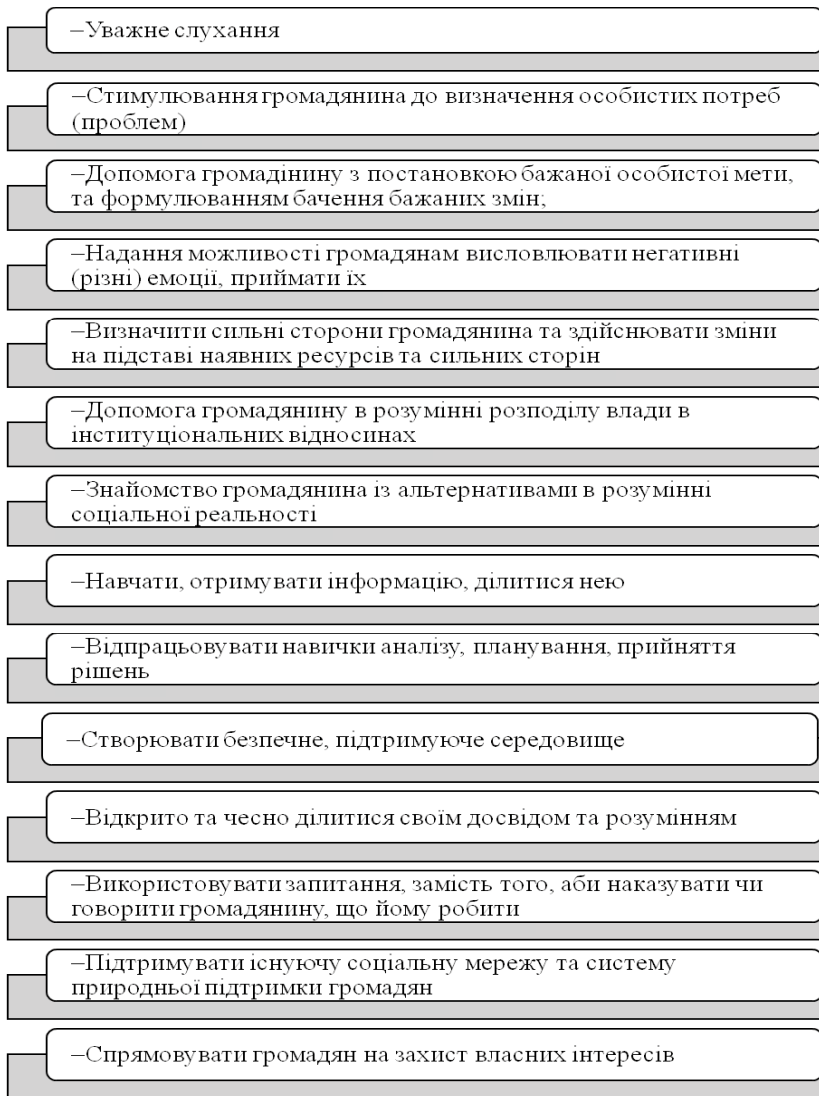


Рис. 2. Компетентності для зміцнення можливостей громадян

Список використаних джерел

1. Законодавство України: інформ.-пошук. система: офіц. сайт. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
2. Нормативна база // офіц. сайт М-ва соц. політики України. URL: <http://mlsp.kmu.gov.ua>.
1. Розвиток професійних компетенцій для надання психосоціальної підтримки внутрішньо переміщеним особам та приймаючим громадам": матеріали тренінгу для держ. службовців, фахівців соц. роботи, психологів // Society for Psychological Assistance, Initiatives of the Infrastructure Programme for Ukraine, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ). Харків, 2016.
2. Green M. Global and citizenship: Wat are we talking about and why does it matter? // Trends and Insight For International Education Leaders. 2012. January. P. 1–3.
3. Fine S. F. Glasser P. H. The first helping dialogue: Engaging client and building trust. London: Sage, 1996. P. 67–70.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 336.14: 35.071.6

ПРОБЛЕМИ МІСЦЕВИХ БЮДЖЕТІВ В УМОВАХ ФІНАНСОВОЇ ДЕЦЕНТРАЛІЗАЦІЇ

Меуш Н. В.,

*аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проаналізовано основні положення фінансової децентралізації останніх трьох років. Виявлено проблеми місцевих бюджетів, що викликані зміною механізму горизонтального вирівнювання місцевих бюджетів та передачею органам місцевого самоврядування бюджетних повноважень без відповідного фінансового забезпечення. Обґрунтовано необхідність законодавчих змін, спрямованих на посилення можливостей місцевих бюджетів щодо виконання повноважень.

Ключові слова: фінансова децентралізація, місцеві бюджети, доходи, видатки, індекс податкоспроможності бюджету, делеговані повноваження.

Meush N. V.,

*Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

LOCAL BUDGET PROBLEMS UNDER THE CONDITIONS OF FINANCIAL DECENTRALIZATION

The main provisions of financial decentralization for the last three years are analyzed. The problems of local budgets that are caused by the change of the mechanism of horizontal alignment of local budgets and the transfer of powers to local self-government without adequate financial support are revealed. The necessity of legislative changes on strengthening of possibilities of local budgets on fulfillment of powers is substantiated.

Key words: financial decentralization; local budgets; income; expenses; index of tax capability of the budget; delegated powers.

Надмірна централізація повноважень органів виконавчої влади та відповідних фінансово-матеріальних ресурсів для їхнього здійснення, що мала місце в Україні до 2015 р., зумовила необхідність проведення реформ за принципом децентралізації з наданням значних повноважень територіальним громадам, наділенням їх більшими ресурсами задля місцевого розвитку. При цьому саме фінансову децентралізацію спрямовано на забезпечення спроможності органів місцевого самоврядування самостійно, за рахунок власних ресурсів вирішувати питання місцевого значення. Разом із тим перші роки реалізації бюджетної реформи з одночасним проведенням добровільного об'єднання територіальних громад свідчать про наявність немалих проблем щодо формування місцевих бюджетів та здійснення видаткових повноважень.

Проблеми місцевих бюджетів завжди були в центрі уваги науковців і фахівців, серед них О. Василик, Я. Казюк, В. Кравченко, О. Кириленко, І. Луніна, В. Мамонова, К. Павлюк, І. Чутунов, С. Юрій та ін. Їхні публікації присвячено дослідженням питань бюджетної системи України в цілому, бюджетного процесу та міжбюджетних відносин, теоретико-прикладних засад управління публічними ресурсами тощо. В останні роки виконується багато аналітичних досліджень, що базуються на моніторингу процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування, який

© Меуш Н. В., 2017

регулярно проводиться Міністерством регіонального розвитку, будівництва та житлово-комунального господарства України [3].

Разом з тим із початком добровільного об'єднання територіальних громад та фінансової децентралізації актуалізуються питання науково-методичного супроводу процесів реформування, зокрема тих, що пов'язані із забезпеченням спроможності громад у реалізації місцевого самоврядування, серед яких у першу чергу мобілізація надходжень до бюджетів та ефективне використання бюджетних видатків об'єднаних громад.

Мета статті – узагальнення основних положень фінансової децентралізації та обґрунтування необхідності законодавчих змін, спрямованих на посилення можливостей місцевих бюджетів щодо виконання делегованих і переданих державою повноважень.

Як відомо, одним із принципів реформування органів місцевого самоврядування є додержання принципів правової, організаційної та фінансової спроможності місцевого самоврядування, що визначено в Концепції реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні, схваленої Розпорядженням Кабінету Міністрів України від 1 квітня 2014 р. № 333-р [2].

На виконання поставлених Урядом завдань щодо зміцнення самодостатності місцевих бюджетів було прийнято зміни до Податкового та Бюджетного кодексів України, які вже сьогодні значно розширили фінансові можливості місцевих бюджетів, а в майбутньому дозволять зробити економічно самодостатніми та спроможними і нові об'єднані громади. На сьогодні переважна більшість територіальних громад України, маючи право вирішувати питання місцевого значення, не є спроможною виконувати їх через брак власних коштів, саме тому фінансова децентралізація повинна стати основою для стимулювання громад до об'єднання та підвищення їхньої спроможності через механізм переходу бюджетів об'єднаних громад на прямі міжбюджетні відносини з державним бюджетом. Реформа міжбюджетних відносин у контексті реформи децентралізації – це стимулювання для місцевих громад ефективніше наповнювати свої бюджети, переходити на самозабезпечення та ретельно планувати свої видатки. Починаючи з 2015 р. джерела наповнення місцевих бюджетів було розширено за рахунок передачі з державного до місцевих бюджетів низки податків, а також запровадження нових зборів. Зокрема, в умовах децентралізації з 1 січня 2015 р. відповідно до згаданих вище законодавчих змін, прийнятих у грудні 2014 р., запроваджено такі нововведення [1; 4].

1. З 2015 р. відсутній розподіл дохідної частини загального фонду на перший та другий кошики, або доходи, що враховуються або не враховуються при визначенні обсягу міжбюджетних трансфертів.

2. Відмінено дотацію вирівнювання та вилучення коштів з місцевих бюджетів до державного бюджету, замість цього введено базову та реверсну дотації.

3. Встановлено новий норматив розподілу між бюджетами податку на доходи фізичних осіб: до бюджетів міст обласного значення 60 % (раніше було 75 %), до бюджетів об'єднаних громад 60 %, до районного бюджету 60 % (раніше було 50 %), до обласного 15 % (раніше – 25 %), до державного бюджету 25 % (раніше – 0 %), до сільських, селищних, міських міст районного значення бюджетів – 0 % (раніше 25 %).

Окрім того, проведено деякі зміни та нововведення щодо самого податку на доходи фізичних осіб, а саме:

- запроваджено оподаткування великих заробітних плат шляхом зміни шкали оподаткування (в розрахунку на місяць): 15 % – для доходів до 10 мінімальних заробітних плат, 20 % – для доходів понад 10 мінімальних заробітних плат (з суми перевищення);
- продовжено дію військового збору та оподаткування військовим збором пасивних доходів;
- підвищено ставки податку для пасивних доходів (процентів, інвестиційного прибутку, рояліті) з 15 до 20 %;
- встановлено оподаткування за ставкою 5 % спадщини вартістю більше 1 млн грн (перший ступінь споріднення);
- знижено поріг для оподаткування пенсій з 10 тис. грн на місяць до трьох розмірів мінімальної заробітної плати та визначено 15 % як ставку оподаткування суми перевищення.

4. Внесено зміни до переліку місцевих податків і зборів: скасовано з 1 січня 2015 р. місцевий збір за провадження деяких видів підприємницької діяльності; до місцевих податків віднесено податок на майно, який включає: плату за землю (земельний податок і орендна плата), а також податок на нерухоме майно, відмінне від земельної ділянки (який із спеціального фонду передається до загального фонду, при цьому його базу розширено за рахунок залучення до оподаткування комерційного (нежитлового) майна). Запроваджено з 2015 р. транспортний податок на розкішні автомобілі: об'єктом оподаткування є легкові автомобілі, з року випуску яких минуло не більше п'яти років, за ставкою 25 000 грн на рік.

5. Розширено перелік надходжень до загального фонду місцевих бюджетів шляхом передачі зі спеціального фонду єдиного та екологічного податків, а також, як вище згадувалося, податку на нерухоме майно.

6. Запроваджено акцизний податок з реалізації суб'єктами господарювання роздрібною торгівлю підакцизних товарів за ставкою 5 % вартості реалізованого товару та 100 %-ве його зарахування до місцевого бюджету (нагадаємо, що платниками акцизного податку є суб'єкти господарювання, що здійснюють продаж пива, алкогольних напоїв, тютюнових виробів, тютюну та промислових замінників тютюну, нафтопродуктів, скрапленого газу, речовин, що використовуються як компоненти моторних палив, паливо моторне альтернативне).

7. Оптимізовано кількість груп платників єдиного податку – скорочено до чотирьох (раніше було шість груп), при цьому 4 група платників єдиного податку з 2015 р. включає сільськогосподарських товаровиробників або платників, які раніше сплачували фіксований сільськогосподарський податок.

Вважаємо за доцільне відмітити такий аспект реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації. Згідно із законодавством, після добровільного об'єднання кількох сіл, селищ, міст в одну територіальну громаду, їхні бюджети об'єднуються в один бюджет ОТГ, до якого починають зараховуватися 60 % податку на доходи фізичних осіб, який уже два роки відсутній серед джерел надходжень до сільських, селищних, міських міст районного значення бюджетів.

Як свідчить проведене дослідження, незважаючи на те, що темпи зростання місцевих бюджетів об'єднаних територіальних громад у 2016 р. та за дев'ять місяців 2017 р. є кращими порівняно з такими ж показниками інших місцевих бюджетів, залишається немало проблем щодо функціонування бюджетів ОТГ.

Зокрема, розмежування надходження податку на доходи фізичних осіб між місцевими та державним бюджетами не дає можливості ведення органами місцевого самоврядування обліку податку в розрізі платників. Аналогічна ситуація складається щодо платників, які сплачують внески і за іншими податками:

- єдиний податок з сільськогосподарських товаровиробників, у яких частка сільськогосподарського товаровиробництва за попередній податковий (звітний) рік дорівнює або перевищує 75 %;
- екологічний податок;
- грошові стягнення за шкоду, заподіяну порушенням законодавства про охорону навколишнього природного середовища внаслідок господарської та іншої діяльності.

Підкреслимо, що саме здійснення видатків на функціонування й розвиток громади є завданням органів місцевого самоврядування, доходи місцевого бюджету є засобом їхнього покриття. Це означає, що без мобілізації відповідних надходжень до місцевих бюджетів (і відповідного аналітичного контролю органами місцевого самоврядування на місцях) неможливо виконувати надані державою та власні повноваження.

У зв'язку з цим кожна місцева рада (різного рівня бюджету) для правильності планування повноти надходжень до бюджету повинна володіти інформацією про стан фактичної сплати податків та зборів, а також про платників податків, які перебувають та здійснюють свою підприємницьку діяльність на відповідних територіях.

Хоча держава, безперечно, фінансово підтримує місцеве самоврядування, бере участь у формуванні доходів місцевих бюджетів, здійснює контроль законного, доцільного, економного, ефективного витрачання коштів, а також належного обліку їх за допомогою фіскальних органів, проте органи місцевого самоврядування сьогодні не мають доступу до відповідної інформації щодо платників податків та сплачених сум. Задля покращання ситуації з цього питання, вважаємо за необхідне запровадження таких заходів:

- 1) організація автоматизованого оброблення інформації про сплату податків та інших обов'язкових платежів фізичними особами в режимі комп'ютерної мережі з безпечним доступом посадових осіб місцевого самоврядування, які займаються аналізом та плануванням бюджету;

- 2) взаємодія територіальних органів Державної фіскальної служби України з органами місцевого самоврядування з метою забезпечення контролю правильності та своєчасності сплати фізичними та юридичними особами податків та інших обов'язкових платежів;

- 3) організація нормативно-довідкової інформації для взаємодії державних податкових інспекцій всіх рівнів з іншими органами виконавчої влади.

До недавнього часу переважна більшість місцевих бюджетів фактично були дефіцитними, тобто мала місце хронічна нестача бюджетних коштів для виконання відповідних зобов'язань, визначених бюджетним законодавством. Довгоочікувана реформа щодо посилення фінансової спроможності територіальних громад дала змогу отримати додаткові кошти до місцевих бюджетів у середньому по Україні на 50 %, а до бюджету Харківського району Харківської області навіть на 70 %. Розвиток громади можливий лише за умови, що кошти, які надійшли до місцевих бюджетів за результатами децентралізації, буде інвестовано в енергоефективність, розвиток місцевої інфраструктури, економіки та підвищення якості життя мешканців. Між тим законом про державний бюджет на 2017 р. органам

місцевого самоврядування передано повноваження щодо фінансування оплати комунальних послуг та енергоносіїв закладів охорони здоров'я, загальноосвітніх навчальних закладів, оплати праці обслуговуючого персоналу у сфері освіти та здійснення інших видатків щодо утримання цих закладів, а ще й видатки на компенсацію за пільговий проїзд пільговим категоріям громадян автомобільним та залізничним транспортом (раніше ці компенсації надходили з державного бюджету до місцевого бюджету). Усе це відволікає велику частину бюджетних ресурсів, що унеможлиблює фінансування місцевого економічного розвитку навіть за умови значного порівняно з попередніми періодами збільшення доходів місцевих бюджетів.

Проектом Закону України "Про Державний бюджет України на 2018 рік" передбачається внести зміни до підходу до формування місцевих бюджетів, а саме [5]:

- фінансування гарантованих державою пільг з оплати житлово-комунальних послуг, що потребуватиме значних обсягів фінансових ресурсів (зазначимо, що пільги по Харківській області у 2017 р. складають 700,3 млн грн, із них по Харківському району – 30 млн грн при загальному обсязі бюджету 1 000 млн грн);

- фінансування гарантованих державою пільг із безоплатного проїзду автомобільним та залізничним транспортом;

- фінансування повноважень із підготовки фахівців у державних вищих навчальних закладах I-II рівнів акредитації (поточні витрати на їхнє утримання у 2018 р. перекладаються виключно на обласний бюджет);

- щодо чинного мотиваційного механізму горизонтального вирівнювання – збільшення з 50 до 80 % обсягу вилучення коштів із місцевих бюджетів до державного бюджету (реверсна дотація).

Відзначимо, що така зміна механізму горизонтального вирівнювання призведе до необґрунтованого зменшення фінансового ресурсу місцевих бюджетів, які мають рівень надходжень податку на доходи фізичних осіб на одного жителя (індекс податкоспроможності бюджету) вище рівня 1,1, що є межею, за якою передається відповідна реверсна дотація з місцевого до державного бюджету.

Інакше кажучи, передбачені законопроектом зміни не тільки не мотивують громади до нарощування фінансових ресурсів у місцевому бюджеті, а й виступають дестимуляторами, оскільки реальне збільшення надходжень до місцевого бюджету становиться "невигідним": чим більше громада заробляє, тим більше у неї заберуть. Окрім того, такий підхід підсилюватиме утриманські настрої в органах місцевого самоврядування – простіше отримувати дотацію з державного бюджету, ніж розшукувати додаткові джерела надходження коштів.

Вважаємо, що намагання перекласти на місцеві бюджети додаткові витрати є зайвим навантаженням, яке суттєво обмежує їхні можливості щодо реалізації заходів із розвитку й оновлення інфраструктури (матеріально-технічної бази закладів бюджетної сфери, заходів з енергозбереження, забезпечення належного та безпечного функціонування об'єктів житлово-комунальної сфери і транспорту в населених пунктах області) та суперечить вимогам ст. 85 Бюджетного кодексу України стосовно передачі державою права на здійснення видатків, згідно з якою держава може передати органам місцевого самоврядування право на здійснення видатків лише за умови відповідної передачі фінансових ресурсів у вигляді закріплених за відповідними бюджетами загальнодержавних податків і зборів (обов'язкових

платежів) або їхньої частки, а також трансфертів із Державного бюджету України [1].

Тому необхідно забезпечити передачу відповідним місцевим бюджетам додаткового фінансового ресурсу достатнього для якісного надання послуг та забезпечення соціальних гарантій.

За результатами проведеного дослідження можна дійти висновку, що чинний механізм фінансового вирівнювання не стимулює громади до нарощування доходів, а навпаки, призводить до “зрівняння” становища бюджетів-донорів і дотаційних бюджетів щодо співвідношення доходів і видатків. Делегування і передача повноважень від держави до органів місцевого самоврядування дозволяє реалізувати принцип субсидіарності, здійснити децентралізацію, проте цей процес повинен супроводжуватися одночасною передачею фінансових ресурсів, що відповідає управлінському принципу адекватності завдань і ресурсів. Тобто лише єдність доходів і видатків бюджету має зумовлювати і передачу державою права на здійснення видатків, які забезпечують виконання делегованих та/або переданих державних функцій, оскільки баланс доходів і видатків означає рівноваженість повноважень кожного бюджету і фінансових ресурсів на їхнє виконання.

У процесі реформування місцевого самоврядування та фінансової децентралізації необхідно не лише визначити конкретні нормативи за кожним делегованим державою органам місцевого самоврядування повноваженням, обґрунтувати можливий діапазон їхньої реалізації (мінімальне і максимальне значення) з урахуванням особливостей бюджетів різних рівнів, а й закріпити за останніми на постійній (або хоча б на тривалій) основі обсяги фінансових ресурсів, потрібних для забезпечення належного виконання таких повноважень.

Список використаних джерел

1. Бюджетний кодекс України від 8 лип. 2010 р. № 2456 –VI (із змінами). URL: <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/2456-17>.
2. Концепція реформування місцевого самоврядування та територіальної організації влади в Україні / схв. Розпорядж. КМУ від 1 квіт. 2014 р. № 333-р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/333-2014-p>.
3. Моніторинг процесу децентралізації влади та реформування місцевого самоврядування. URL: http://decentralization.gov.ua/monitoring2017_10_ua.
4. Податковий кодекс України від 2 груд. 2010 р. № 2755-VI (із змінами). URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/2755-17>.
5. Проект Закону України “Про Державний бюджет України на 2018 рік”. URL: <http://kmu.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

ОСОБЛИВОСТІ РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ КАДРОВОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

УДК 321.01

РОТАЦІЯ ПЕРСОНАЛУ ЯК ЕЛЕМЕНТ СИСТЕМИ УПРАВЛІННЯ ТРУДОВИМИ ПЕРЕМІЩЕННЯМИ В УМОВАХ ЕКОНОМІЧНОЇ НЕСТАБІЛЬНОСТІ

Дегтяр О. А.,

*д. держ. упр., доц., доцент кафедри менеджменту і адміністрування,
Харківський національний університет міського господарства імені А. Н. Бекетова,
м. Харків;*

Непомнящий О. М.,

*д. держ. упр., професор кафедри публічного адміністрування,
Міжрегіональна академія управління персоналом,
м. Київ*

Наведено узагальнений аналіз ротації персоналу. Визначено її місце в системі трудових переміщень, зв'язок з системою менеджменту якості, вікові та часові обмеження. Запропоновано удосконалення поняття "ротація персоналу".

Ключові слова: управління персоналом, персонал, ротація персоналу, трудові переміщення, система менеджменту якості.

Diegtiar O. A.,

*Doctor of Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Management and Administration Departmen,
O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Kharkiv;*

Непомняшчыу О. М.,

*Doctor of Public Administration, Professor of Public Administration Department,
Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv*

PERSONNEL ROTATION AS AN ELEMENT OF THE MANAGEMENT SYSTEM OF LABOR MOVEMENTS IN CONDITIONS OF ECONOMIC INSTABILITY

The article summarizes the analysis of personnel rotation. The place of the personnel rotation in the system of labor movements, the connection with the quality management system, age and time limitations are determined. The improvement of the concept of "personnel rotation" is proposed.

Key words: personnel management, personnel, personnel rotation, labor movements, quality management system.

Одним із видів соціальних переміщень є трудові переміщення, зумовлені як соціально-економічним процесом, так і зміною становища працівника в системі суспільного поділу праці. Управління внутрішніми трудовими переміщеннями полягає у процесі добору і розстановки персоналу в економічному підрозділі. З економічної точки зору трудові переміщення сприяють підвищенню результативності виробництва шляхом забезпечення робочою силою підприємств і галузей. З соціальної позиції, у результаті таких процесів відбувається соціальна реструктуризація, змінюється

© Дегтяр О. А., Непомнящий О. М., 2017

рівень задоволеності працею, оновлюється кадровий склад. Причиною трудових переміщень у більшості випадків є невідповідність особистих якостей співробітника до вимог робочого місця. Нині одним з інструментів універсализації та забезпечення мобільності за необхідності використання сучасних технологій в умовах демографічної кризи є ротація персоналу.

Проблеми ротації персоналу в системі управління трудовими переміщеннями висвітлюються у працях багатьох відомих українських та зарубіжних учених (зокрема: М. Армстронг [1], І. Балабанова [2], О. Сардак [2], Н. Беляцький [3], В. Веснін [4], М. Виноградський [5], Г. Десслер [7], Д. Коул [8], В. Жуковська [9], І. Миколайчук [9], А. Єгоршин [10], В. Данюк, [11], І. Оганесян [15], А. Стаут [16], А. Кибанов [17], Ф. Хміль [19] та ін.). У працях науковців можна зустріти окремі визначення поняття “ротація”, класифікаційні ознаки ротації, досить добре висвітлено результативну практику ротації, та незважаючи на те, що тема ротації персоналу не є новим напрямом кадрового менеджменту, її досі недостатньо висвітлено з точки зору оцінювання відповідних процесів та методології побудови системи.

Метою статті є визначення теоретичних аспектів ротації персоналу, визначення її місця в системі трудових переміщень, зв'язку з системою менеджменту якості, вікові та часові обмеження, а також надання пропозицій з удосконалення цього процесу.

У кадровому менеджменті, як показало вивчення літературних джерел, до цього часу не сформувався єдиного визначення поняття “ротація”. Однозначне лише його походження від латин. *rotatio*, що в перекладі означає “круговий рух, обертання”. При цьому в різних галузях науки в поняття “ротація” вкладається специфічний зміст:

- у скульптурі – поворот корпусу фігури навколо центральної осі натурного об'єкта або створюваного твору; один із засобів вибору кращих ракурсів пошуку виразності;

- політології – постійне оновлення складу представницьких органів та їхніх функцій з метою запобігання їхній бюрократизації;

- гровому лексиконі – порядок зміни карт на сервері;

- факторному аналізі – метод визначення системи координат з нескінченної безлічі можливих систем для дослідження певної сукупності чинників, яка створює основу адекватної інтерпретації факторів;

- конституційному праві – принцип часткового оновлення складу представницьких органів влади;

- географії – чартерне застереження, згідно з яким під час проходження судном для навантаження (вивантаження) кількох портів останні повинні бути розташовані на шляху прямування;

- мерчандайзингу – оновлення мерчандайзером застарілої продукції, заміна іншою, поданою ним на нову експозицію в мережевих магазинах;

- термінології радіостанцій – періодичне програвання в ефірі музичної композиції або творів певного виконавця;

- у сівозміні – певний період (4–10 років), протягом якого всі сільськогосподарські культури і пар займають послідовно кожне поле сівозміни (згідно зі схемою їхнього чергування) [12].

У кадровому менеджменті поняття “ротація” подано в таких формах: “ротація кадрів”, “ротація персоналу”, “ротація праці” і “ротація роботи”. На наш погляд, ці поняття є синонімічними, тому що об'єктом у всіх формах ротації є персонал. Зважаючи на те, що ротації як переміщення, супроводжуваного

зміною трудової функції, зазнає лише персонал, пріоритетним є поняття “ротація персоналу”.

На думку Р. Десслера, ротацію може бути використано щодо потенційних керівників [6]. При цьому з визначення не є зрозумілим, що мається на увазі під підрозділом: відділ/сектор або відокремлене підприємство. Ротація, на нашу думку, може проводитися всередині та між підрозділами і не повинна бути обмежена межами економічного підрозділу. Ротацію всередині підрозділу пов'язано з тим, що повноцінне уявлення про роботу підрозділу можна отримати лише за умови освоєння робіт шляхом виконання трудових обов'язків на декількох робочих місцях. Переміщення на інше робоче місце або отримання нової спеціальності може бути здійснено тільки після повного вивчення специфіки цього робочого місця або спеціальності. Винятком у даному випадку є радикальна зміна економічної ситуації (спад чи зростання виробництва, перепрофілювання підприємства тощо).

У визначенні М. Армстронга зазначається проектна спрямованість ротації, тобто переміщення працівника від одного проекту до іншого. Вказується на принципи плановості й керованості ротації [1, с. 64]. Подібної точки зору дотримуються А. Єгоршин [10], І. Оганесян [15]. У свою чергу, В. Жуковська [9] безпосередньо пов'язує ротацію з професійним навчанням. М. Армстронг акцентує увагу на необхідності розроблення програми ротації та призначення відповідального працівника за реалізацію ротації. А. Єгоршин при цьому обмежує застосування ротації виконанням функцій одного-двох працівників свого рівня [10]. Якщо А. Єгоршин вказує на застосування ротації тільки всередині категорії працівників (керівники, фахівці, робітники та службовці), то І. Оганесян, навпаки, відзначає необмеженість ротації межами одного підприємства, тобто підтримує ідею проведення ротації у формах внутрішніх і зовнішніх переміщень.

У практично ідентичних визначеннях Д. Коула [8] та Л. Балабанової [2] не конкретизовано поняття “нового робочого місця”, яке можна розглядати як нове відносно співробітника місце роботи або новостворене. У даних визначеннях також вказується на регулярне проведення ротації. Слід зазначити, що в цих визначеннях ротація розуміється як система переведень та переміщень, що відповідає нормам трудового законодавства.

Окремими авторами відзначається обмеженість ротації в горизонтальному напрямі, що, на наш погляд, неправильно. Ротація як система управління трудовими переміщеннями може здійснюватися в горизонтальному і вертикальному напрямках у формах професійного і кар'єрного зростання, відповідно. Слід зазначити ідентичність визначень Н. Беляцького [3], М. Віноградського [5], А. Колот [14]), які відзначають ротацію як метод рекрутингу персоналу.

У визначеннях В. Данюка, В. Петюха, С. Цимбалюка відзначається обмеженість ротації щодо категорій керівників та спеціалістів, що також неправильно, оскільки однією з класифікаційних ознак ротації є категорія персоналу [11, с. 41].

Ф. Хміль вказує на можливість міжрегіональної ротації; таким чином, ним дається класифікаційна ознака зональності [19, с. 61].

Цілями ротації кадрів Л. Стаут визначає не тільки досягнення індивідуальних професійних цілей співробітників, у т. ч. розвиток їхніх здібностей, але і вирішення бізнес-завдань організації. На нашу думку, крім зазначених цілей ротації персоналу, можна ще додати розвиток нових напрямів діяльності організації, тобто диверсифікацію [16, с. 34].

На відміну від визначення С. Савельєвої та О. Єськова [13], на нашу думку, ротацію персоналу може бути застосовано у відношенні тільки фактично працевлаштованих працівників. Набір і звільнення персоналу не слід ототожнювати з ротацією, оскільки це різні етапи циклу трудового життя працівника (відбір, прийом, адаптація, постійна робота з періодичною ротацією, звільнення); з іншого боку, останнім часом у літературних джерелах як інструмент ротації можна зустріти аутплейсмент.

Згідно з думкою А. Балабанової, однією з обов'язкових умов ротації є відповідність до законодавства як на державному, так і на локальному рівні. Як одну з форм ротації вона визначає звільнення, крім цього, безпосередньо пов'язуючи з ротацією службові відрядження й відпустки. Якщо відрядження частково можна розглядати як тимчасову ротацію, то відпустку, оскільки її не пов'язано з виконанням посадових обов'язків, не може бути віднесено до ротації персоналу. Звільнення можна розглядати як крайню міру відносно співробітника, який у процесі переміщень показав свою професійну неспроможність. При цьому включається в ротацію прийом співробітника, тобто вказується на необхідність залучення працівника до ротаційних заходів із моменту працевлаштування [2, с. 34].

А. Кибанов вказує на необхідність дотримуватись у процесі ротації принципу максимального використання потенціалу працівника. Згідно з джерелами, поняття “ротація кадрів” і “авторотація кадрів” є практично ідентичними, з тією лише різницею, що за А. Кибановим – авторотація кадрів застосовується тільки у відношенні керівників, а за даними інтернет-статті “Ротація кадрів” – ротація поширюється лише на фахівців [12; 18]. При ротації персоналу не застосовується формальний підхід, тому що основна ідея – практичні заходи, за яких співробітник повинен на практиці виконувати нові трудові функції.

Слід зазначити, що А. Колот визначає ротацію тільки у формі перевodu, що неправильно з позицій трудового законодавства, оскільки трудові рухи може бути подано у формах переведення і переміщення [14, с. 31]. Також цей автор акцентує на відсутності підвищення складності виконуваних робіт зі зростанням кількості завдань, хоча у процесі ротації може відбуватися скасування або додавання трудових функцій, оскільки ротація здійснюється в горизонтальному і вертикальному напрямках.

З розглянутих визначень жодне, на наш погляд, не містить усіх особливостей ротації персоналу. Систематизувавши їх, пропонуємо таке: ротація персоналу – це система управління трудовими рухами всіх категорій персоналу, при цьому з окремими особливостями для кожної з них, протягом трудового життя у формах переведення чи переміщення з метою максимального використання трудового потенціалу працівників при вирішенні поточних бізнес-завдань і розвитку нових видів діяльності, у горизонтальному і вертикальному напрямках, незалежно від структурних кордонів компанії відповідно до вимог законодавства.

Ротацію персоналу також слід розглядати як процес менеджменту людських ресурсів у системі менеджменту якості відповідно до стандартів 180 серії 9000. В основу стандартизованої системи менеджменту якості, здатної забезпечити стійкий успіх компанії, покладено вісім принципів. Ротація персоналу знаходить інтерпретацію у принципах системи менеджменту якості, застосованих автором по відношенню до ротації, особливо “залучення персоналу” і “постійне поліпшення”, у керівних вказівках щодо досягнення економічного ефекту, навчання, залучення та компетентності персоналу,

національних і міжнародних галузевих стандартах системи менеджменту якості. Ротація робіт розглядається як один із заходів для визначення, реєстрації та скорочення відмінностей у рівнях компетентності персоналу.

Застосування ротації персоналу на практиці сприяє реалізації пп. 6.2.1 і 6.2.2 ISO 9001:2015 [6]. Враховуючи постійні зміни внутрішніх і зовнішніх факторів, стійкий успіх компанії, у т. ч. за рахунок застосування ротації персоналу, досягається шляхом:

- прогнозування майбутніх потреб у ресурсах (включаючи компетенцію, необхідну для співробітників);
- встановлення процесів, що забезпечують досягнення стратегії компанії, здатних до швидких змін за мінливих обставин;
- забезпечення співробітників організації можливістю навчання з вигодою для себе і компанії;
- встановлення й підтримання процесів упровадження нововведень, постійного поліпшення та ін. [6].

Серед галузевих стандартів системи менеджменту якості, де наводяться поняття ротації, слід виділити автомобільну та нафтову, у т. ч. нафтохімічну та газову галузі.

Ротація персоналу є одним із результативних інструментів кадрового менеджменту, що підтверджується з економічної і соціальної точок зору.

Серед економічних ознак результативності слід виділити:

- зниження надлишкової плінності персоналу;
- оптимальне оновлення кадрового складу, у т. ч. забезпечення своєчасної підготовки резерву керівних кадрів;
- зниження витрат на рекрутинг, селекцію й адаптацію персоналу;
- визначення й реалізація нових бізнес-напрямів;
- залучення персоналу до роботи з постійного поліпшення діяльності, у т. ч. в напрямках інноваційного розвитку та раціоналізаторства;
- універсализація і професійний розвиток співробітників як наслідок зниження монотонності в роботі;
- максимальне використання трудового потенціалу працівників;
- зниження кількості випадків виробничого травматизму;
- можливість навчання працівників без відриву від виробництва у випадках спорідненості спеціальностей;
- протидія корупції;
- надання гнучкості організаційній структурі, у т. ч. за рахунок виявлення та усунення дублювання трудових функцій шляхом активного використання практики суміщення, а також забезпечення взаємозамінності співробітників у випадку хвороб, відпусток, відряджень тощо.

Зазначені фактори сприяють зростанню продуктивності праці, що в даний час є одним із пріоритетних напрямів забезпечення сталого економічного розвитку України. Ротацію персоналу може бути визначено як інструмент вирішення завдання збільшення продуктивності праці.

Економічна результативність ротації персоналу підтверджується дослідженнями аналітичної групи HayGroup, Інституту стратегічного планування і Мічиганського університету (США). Результати досліджень показали, що в компаніях з формальною системою планових кадрових переміщень відхилення прибутковості інвестованого капіталу від очікуваного результату становить приріст 16 %, а в організаціях без подібної системи спад на 7 % [18, с. 34].

До ознак результативності соціального характеру можна віднести:

- підвищення лояльності та прихильності співробітників;
- зростання ступеня задоволеності працею працівників;
- зниження протистояння співробітників різних змін;
- поліпшення соціально-психологічного клімату в колективі, зниження кількості конфліктів;
- спадкоємність поколінь завдяки передачі знань і досвіду працівниками зі стажем молодому поколінню;
- зняття професійних деструкцій (втома, вигорання);
- підвищення рівня корпоративної культури;
- згуртування колективу за рахунок роботи в команді, розвиток внутрішніх комунікацій.

Серед слабких рис ротації можна виділити: зниження продуктивності праці в період адаптації працівників на нових посадах і матеріальні витрати на здійснення ротаційних заходів. Несвоєчасність проведення ротації персоналу має більш суттєві негативні наслідки для компанії.

В. Веснін практично підтверджує, що диференціація праці за відсутності системи просування персоналу веде до зосередження значної неформальної влади в одних групах при погіршенні соціально-економічного становища інших. Зі збільшенням розриву між групами інструментарій управлінського впливу деградує [4, с. 25].

Необхідність обмеження віку ротації співробітника пов'язано з незворотними віковими психофізіологічними змінами. Молодий організм витриваліший і сприйнятливіший до нововведень, здатний швидше адаптуватися. У цілях забезпечення максимального використання трудового потенціалу працівників необхідно визначити граничний вік ротації. Найбільш результативна ротація персоналу у віці до 45 років (етапи кар'єри: попередній, становлення й розвитку) протягом перших 8–10 років роботи співробітника. До 34–40 років працівник досягає високого ступеня професіоналізму і вимагає розширення сфери діяльності через надання йому можливості для кар'єрного зростання, поглиблення знань і вдосконалення вмінь та навичок. В Японії ротація після 40 років поширюється тільки на керівників [4, с. 64]. Люди середнього віку, які переживають головні життєві переходи, з найбільшою ймовірністю здійснюють корінні зміни своєї професійної кар'єри. Наприклад, у віці 40–50 років, коли завершується період виконання батьківських обов'язків, у людей може відбуватися переоцінка цінностей і цілей, що змушує їх задуматися про зміну кар'єри як “повторну появу мрії”: прагнень, ідеалів і цілей своєї юності [11, с. 34].

У вітчизняних умовах з урахуванням необхідності актуалізації знань в середньому кожні чотири-п'ять років (оновлення інформації в галузі програмних засобів становить два-три роки, апаратних засобів – три-п'ять років [2]) та віку виходу на пенсію, на нашу думку, граничний вік ротації чоловіків становить 55 років (вихід на пенсію у 60 років), жінок – 50 (вихід на пенсію у 55 років). Період активної ротації може тривати до 45 років (кожні три-п'ять років), після чого переміщення повинні здійснюватися рідше (п'ять-сім років).

Професійне вигорання, що характеризується зниженням виробничої активності та результативності праці, пов'язано в першу чергу з тривалим перебуванням працівника на одній посаді. Серед причин можна виділити зниження показника психологічного ставлення до роботи [5], згідно з яким найбільш результативним є строк заміщення посади/роботи за фахом протягом трьох-чотирьох років.

Строк заміщення посади/роботи за спеціальністю залежить від факторів:

– індивідуальність співробітника (інтелектуальні здібності; рівень освіти; фізіологічні особливості (стать, вік, національність, стан здоров'я); особливості характеру);

– робоче оточення (час, необхідний на підготовку та адаптацію; монотонність роботи; стресове навантаження; показники мікроклімату робочого місця; корпоративна культура та психологічна атмосфера компанії; особливості менталітету);

– категорія співробітника;

– вид діяльності та спеціалізація (планування; збут; виробництво; науково-дослідні й дослідно-конструкторські роботи (НДДКР));

– досвід роботи; чисельність персоналу (для керівників).

Відповідно до вивчених літературних джерел оптимальний строк заміщення посади/роботи за фахом становить три-п'ять років, при цьому, на думку окремих авторів, даний показник залежить від категорії персоналу. В японських компаніях строк заміщення посади для керівників залежить від чисельності персоналу і спеціалізації. Можна виявити закономірність: чим менше чисельність персоналу, тим більше строк заміщення посади, і навпаки. Мінімальний термін характерний для підрозділів збуту, максимальний – для НДДКР.

При визначенні строку заміщення посади/роботи за фахом необхідно дотримуватися принципу переміщення, згідно з яким переміщення повинно бути застосовано щодо співробітників, які демонструють максимальну результативність своєї діяльності, із поступовим підвищенням значущості та відповідальності посади до міри відповідності особистого інтелектуально-кваліфікаційного рівня працівника до вимог посадового рівня.

Ротація персоналу являє собою результативний елемент системи управління трудовими переміщеннями в умовах економічної нестабільності, оскільки дозволяє заздалегідь підготуватися до деградаційних явищ економіко-політичного оточення, а також закласти резерв майбутнього розвитку. У кадровому менеджменті досі остаточно не склався єдиний підхід до визначення поняття “ротація персоналу”. У запропонованому визначенні систематизовано основні постулати вивчених літературних джерел. В умовах динамічності економіки ротацію персоналу повинно бути обмежено за часом і віком. При цьому в основі застосування ротації персоналу як системи повинно бути визначено відповідні принципи. Оскільки застосування окремих видів ротації персоналу має свої особливості, одним з актуальних питань є класифікація ротації.

Список використаних джерел

1. Армстронг М. Практика управління людськими ресурсами: пер. с англ. / под ред. С. К. Мордовина. 8-е изд. СПб.: Питер, 2008. 832 с.
2. Балабанова Л. В., Сардак О. В. Управління персоналом: навч. посіб. Київ: ВД “Професіонал”, 2011.
3. Беяцкий Н. П. Управление персоналом: учебник. Минск: Современная шк., 2008. 448 с.
4. Веснин В. Р. Управление персоналом: теория и практика. М.: Кнорус, 2009. 354с.
5. Виноградський М. Д., Виноградська А. М., Шканова О. М. Управління персоналом: навч. посіб. Київ: ЦУЛ, 2009. –502 с.
6. Впровадження системи менеджменту якості ISO 9001. Система ISO 9001:2015 // Розробка та впровадження систем менеджменту. URL: <http://iso-standart.org/iso/9001-2015>.
7. Десслер Г. Управление персоналом: пер. с англ. М.: БИНОМ; Лаборатория знаний, 2016. 799 с.

8. Коул Д. Управление персоналом в современных организациях / пер. с англ. Н. Г. Владимировой. М.: Вершина, 2004. 352 с.
9. Жуковська В. М., Миколайчук І. П. Управління персоналом. Практикум: навч. посіб. Київ: КНТЕУ, 2008. 293 с.
10. Егоршин А. П. Управление персоналом: учеб. для вузов. 4-е изд. испр. Н. Новгород: НИИМБ, 2003. 720 с.
11. Менеджмент персоналу: навч. посіб. / В. М. Данюк, В. М. Петюха, С. О. Цимбалюк та ін.; за заг. ред. В. М. Данюка, В. М. Петюха. Київ: КНЕУ, 2004. 398 с.
12. Ротація // Вікіпедія. Вільна енциклопедія. URL: <https://uk.wikipedia.org/wiki/Ротація>.
13. Савельєва В. С., Єськов О. Л. Управління персоналом: навч. посіб. Київ: ВД "Професіонал", 2005. 336 с.
14. Колот А. М. Мотивація персоналу: підручник. Київ: КНЕУ, 2002. – 337 с.
15. Оганесян И. А. Управление персоналом организации. Минск: Амалфея, 2000. 256 с.
16. Стаут Л. Управление персоналом. Настольная книга менеджера: пер. англ. М.: Добрая кн., 2006. 536 с.
17. Управление персоналом организации: учебник / под ред. А. Я. Кибанова. 11-е изд., доп. и перераб. М.: ИНФРА-М, 2011. 638 с.
18. Управление персоналом организации. Практикум: учеб. пособие / под ред. д-ра экон. наук, проф. А. Я. Кибанова. М.: ИНФРА-М, 2002. 296 с.
19. Хміль Ф. І. Управління персоналом: підручник. Київ: Академвидав, 2006. 606 с.

Надійшла до редколегії 07.11.2017 р.

УДК 35.08.005

РІВНІ ГРОМАДЯНСЬКОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ В ПУБЛІЧНОМУ УПРАВЛІННІ

Кириї С. Л.,

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри державного управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проаналізовано співвідношення громадської та громадянської компетентності державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, визначено сутність громадської та громадянської компетентності як ключових чинників формування демократичної держави.

Ключові слова: громадянська компетентність; громадська компетентність; демократична громадянськість, публічне управління, публічний службовець.

Kyrii S. L.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv*

LEVELS OF CIVIC COMPETENCY IN PUBLIC ADMINISTRATION

A correlation between civil and civic competencies of public servants and local government officials has been analyzed. The essence of civil and civic competencies as key factors of forming a democratic state has been determined.

Key words: civic competency, civil competency, democratic civic consciousness, public administration, public servant.

Незмінність курсу українського державотворення – перехід від жорсткого тотального пострадянського адміністрування до побудови держави, заснованої на принципах рівності, справедливості, законності, переваги

демократичних стандартів і цінностей – вимагає від суспільства сформувані такі інструменти, які б забезпечували дотримання зазначених принципів через систему усвідомлення кожним громадянином їхньої доцільності та необхідності задля досягнення суспільного благополуччя.

Розбудова України як правової, демократичної країни, яка прагне посісти чільне місце в світовому та європейському співтоваристві як технологічно розвинена, добросусідська держава з високими стандартами життя населення, відбувається на тлі суцільної глобалізації державного, громадського та особистого життя. В умовах гібридної війни та окупації частини території, нездатності держави забезпечити мінімальні соціальні потреби людини та гарантувати безпеку її мешканцям включаються в суспільстві механізми самоорганізації, які замінюють державу – зміцнення громадських інститутів суспільства, розширення сфери діяльності волонтерських організацій, прояв громадської ініціативи та жертвовності. У системі публічного управління це спричиняє необхідність повернення до ключових цінностей демократії та громадянського суспільства, задекларованих у Конституції України, міжнародному та європейському праві.

За результатами досліджень, проведених аналітичним центром “Тексти.org.ua” [1], до сфери основних суспільно-політичних цінностей українців входять: право на справедливий суд (56 % опитаних), право на свободу та особисту недоторканність (52), свобода думки, совісті та релігії (близько 45) та право самому розпоряджатись власною долею (понад 44 % опитаних). Право на справедливий суд інтерпретується як спроможність формувати демократичні незаангажовані судові інституції, які здатні забезпечити рівність перед законом усіх суб’єктів суспільних відносин. Право на свободу та особисту недоторканність в європейській традиції виступає як “відповідальна свобода”, тобто добровільне обмеження людиною власної свободи заради досягнення суспільної вигоди [2, с. 35]. Однак інші, не менш важливі цінності та пріоритети демократичного суспільства, такі як доступність матеріальних та духовних благ, гласність, відкритість та публічність процедур державного управління, ефективність та результативність прийняття рішень, дотримання прав людини, не дістали належної оцінки українського суспільства, а отже, серед провідних завдань сучасного державотворення постає проблема формування громадянської компетентності спочатку персоналу публічної служби як ключових гравців у системі суспільних відносин, а далі й інших верств соціуму.

Проблема формування професійної компетентності публічних службовців у наукових колах почала обговорюватись з усвідомленням фахівцями і практиками необхідності реформування системи державної служби, що фактично формалізувалось у проектах внесення змін до Закону України “Про державну службу” від 16 грудня 1993 р. № 3723 на основі застосування компетентнісного підходу в управлінні персоналом. Становленню та розробленню його було присвячено праці Н. Гончарук, Н. Липовської, О. Мельникова, В. Олуйка, О. Оболенського, А. Пашко, С. Серьогіна та інших фахівців. Результатом стало прийняття нової редакції Закону України “Про державну службу” від 10 грудня 2015 р. № 889. Продовження роботи з формування компетентнісного підходу в публічному управлінні відбувалося поряд з іншими, але й у рамках Швейцарсько-українського проекту “Розвиток громадянських компетентностей в Україні”. Основними його досягненнями можна визначити упровадження демократичних тенденцій у місцевому самоврядуванні, реалізацію принципів демократичного врядування в

середовищі публічних службовців і посилення національної дискусії щодо сутності та змісту демократичного громадянства як невід'ємної складової правого суспільства.

Мета статті стосується саме третього аспекту згаданого проекту і полягає у встановленні сутності громадянської компетентності публічних службовців шляхом виявлення її змістовних характеристик, пов'язаних з основними правами й обов'язками, завданнями та функціями публічного управління.

Сучасна парадигма публічного управління передбачає два основних аспекти реалізації управлінської діяльності: з одного боку – застосування демократичних процедур виконання управлінських функцій, а з іншого – формування в державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування якостей, які б відповідали сучасним міжнародним та європейським стандартам публічної служби. Філософія цих стандартів органічно випливає з менеджерського підходу на основі компетенцій та професіоналізму публічної служби, метою якого є надання громадянам кращих послуг через використання та розвиток можливостей людського капіталу як суспільства в цілому, так і публічної служби. Головна особливість менеджменту на основі компетенцій полягає в тому, що знання, уміння, навички, поведінку персоналу публічної служби спрямовується на реалізацію стратегічних цілей організації та суспільства, на відміну від традиційного підходу, де знання, уміння та навички персоналу спрямовано не на отримання кінцевого результату, тобто зміни об'єктивної реальності, а на дотримання формальних процедур, які мають забезпечити отримання остаточного результату [3].

У сучасній науці під “компетентністю”, як зазначено в Енциклопедії з державного управління [4, с. 207], розуміють спроможність за рахунок набутих знань виконувати певний комплекс робіт або керувати його виконанням з відповідними швидкістю, якістю та ефективністю, що являє собою певний процес або частину процесу, функцію або певну частину функції, тобто всі знання, навички й види поведінки працівника, необхідні для успішної реалізації завдань діяльності організації. У західній науковій традиції компетентність часто отожднюється з рисами, необхідними працівнику для ефективного виконання роботи, тобто знання, уміння, здібності, які забезпечують успішність професійної діяльності [3, с. 344]. Окремі риси працівника, до яких відносимо поряд з когнітивними та психічними якостями також систему цінностей, знання, вміння та набутий досвід, утворюють професійні компетенції. Поняття “компетенція” є структурною властивістю професійної компетентності особи, необхідною їй для здійснення професійної діяльності.

Професійна компетентність на публічній службі визначається як міра професіоналізму працівника, здатність до ефективною самореалізації у практичній діяльності спеціальних професійних знань, вона визначає ділову надійність, здатність успішно й безпомилково здійснювати конкретну діяльність [5, с. 210], або як поглиблене знання предмета, сукупність професійних знань і професійно значущих особистісних якостей, необхідних у конкретних умовах реалізації функцій, покладених на відповідну посаду [6, с. 125]. Компетентній людині притаманні риси, що дають їй змогу ефективно діяти в межах визначеної суспільної чи професійної сфери.

Отже, компетентність виступає як інтегративна властивість, якою повинна характеризуватись особа для ефективного та якісного виконання завдань і функцій обійманої посади. Ця інтегративна риса людини формується

за рахунок поєднання знань, умінь, практичних навичок, здібностей, способів мислення, професійних, світоглядних і громадських якостей, морально-етичних цінностей. Таким чином, професійна компетентність – це інтегративна характеристика професійних і особистих якостей фахівця, що відбиває рівень знань, умінь, досвіду та світоглядних принципів, необхідних для досягнення мети в певному виді професійної діяльності.

У сучасній науці останнім часом широкого застосування набуло поняття громадянської компетентності, яке ще не має усталеного значення, оскільки є нехарактерним для синтаксису української мови і походить від дослівного перекладу англomовних словосполучень *civic competencies*, *citizenship competencies*. Поняття “громадянська компетентність” застосовується в широкому найбільш загальному сенсі та в науковому звуженому контексті [2, с. 153]. У найбільш загальному значенні, вживається як здатність та спроможність особистості активно, відповідально й ефективно реалізовувати громадянські права й обов’язки з метою розвитку демократичного суспільства [2]. Таке визначення робить акцент на громадянській природі компетентності як сукупності пізнавальних, емоційних, комунікативних здібностей, знань, необхідних людині у відносинах із державою. Як зазначено у Великому тлумачному словнику сучасної української мови [10, с. 270], “громадянський” – прикметник до громадянин, властивий свідомому громадянину, спрямований на користь суспільства, проте “громадянськість” визначено як усвідомлення кожним громадянином своїх прав та обов’язків щодо держави, суспільства. Отже, громадянська компетентність – це інтегративна характеристика особистості, що необхідна їй у відносинах перш за все з державою та її інститутами.

На противагу такому підходу, звужене розуміння, в основу якого покладено розуміння компетентності як набору якостей людини, наголошує на якостях, що необхідні особистості в повсякденному житті, у відносинах її з державою, громадою та іншими представниками соціальної спільноти, де ключовими постають відносини саме в спільноті. Таку компетентність має бути визначено як “громадську”. Необхідно зважити на те, що в українській мові існує відмінність між “громадянським” та “громадським”. “Громадський” – це прикметник до громада, тобто той, що виникає, відбувається в суспільстві або стосується суспільства, пов’язаний із суспільством, громадою, колективом [10, с. 270]. Відповідно “громадська компетентність” передбачає компетенції, необхідні людині у відносинах з найближчим оточенням – відносини, що виникають між людиною та іншими представниками суспільства, людиною та громадою, колективом, тому необхідно громадську компетентність розглядати як компонент громадянської, оскільки остання є інтегративною характеристикою, яка дає можливість людині відчувати свою приналежність до певної спільноти, держави, суспільства.

Громадянська компетентність, на відміну від громадської, є характеристикою особистості, що включає в себе сукупність знань, умінь, навичок, переживань, емоційно-ціннісних орієнтацій, переконань особистості, що допомагають їй усвідомити своє місце в суспільстві, власний обов’язок і відповідальність перед співвітчизниками, батьківщиною та державою [8, с. 146].

Конституцією України у другому розділі “Права, свободи та обов’язки людини і громадянина” [9] передбачено розподіл усіх прав і обов’язків, необхідних людині для забезпечення власної життєдіяльності, на права, обов’язки людини як особистості та права, обов’язки громадянина. Власне

компетентність є похідною від функцій та завдань, покладених на персонал, а вони, у свою чергу, опосередковуються правами та обов'язками. Таким чином, компетенції, що утворюють компетентність, можна поділити на особисті, тобто пов'язані з забезпеченням існування людини як представника людського роду; громадські – пов'язані з приналежністю людини до соціальної спільноти; та громадянські, що виникають як результат взаємодії людини з державою.

Особистісна компетентність як сукупність властивостей, притаманних окремому індивіду, що характеризує його когнітивні, психоемоційні процеси та орієнтири, не потребує спеціальної підготовки та специфічних знань, а формується на побутовому рівні через життєвий досвід. Вона виступає елементарним рівнем компетентності та спрямована на забезпечення фізичного існування людини, забезпечення мінімальних соціальних потреб.

Громадську компетентність пов'язано з існуванням людини в певному соціальному оточенні, яким може бути сім'я, трудовий колектив, об'єднання громадян, громада, тому вона потребує спеціальних знань, умінь, здібностей необхідних для входження до такого роду спільнот, виконання покладених на неї прав і обов'язків. Це і професійні знання та вміння, і комунікативні навички та аналітичні здібності, і здатність переконувати та впливати на оточення, що формуються у процесі комунікативної та професійної соціалізації.

Громадянська компетентність, яка є інтегративним компонентом, виникає тоді, коли рівень взаємодії особистості виходить за рамки найближчого оточення і проявляється у процесі самоусвідомлення людини, усвідомлення приналежності до певної етнокультурної спільноти, народу, нації, держави, представника людства. У цьому випадку вона виступає у формі ціннісно-ментальних, соціокультурних, моральних, політичних якостей особистості. В основу такого підходу, виявлення складових громадянської компетентності як інтегративної властивості особистості, необхідної для забезпечення нормальної життєдіяльності людини, покладено ступінь її взаємодії з навколишнім світом, що дає можливість говорити про рівні громадянської компетентності – відповідно, особистісний, громадський та громадянський.

На особистісному рівні громадянська компетентність визначається як здатність людини в умовах мінливого несприятливого середовища підтримувати власну фізичну, психоемоційну та морально-психологічну рівновагу, що забезпечує виживання особи як представника людського роду. Цей рівень починає формуватися з першим подихом дитини. На громадському рівні – ключову роль починають відігравати процеси комунікації та соціальні взаємодії людини, необхідні їй як члену спільноти. На цьому рівні людина виходить за межі власного "Я", цей рівень громадянської компетентності є найбільш важливим, він поєднує між собою попередній та наступний рівні – ґрунтуючись на особистісному рівні та виступаючи основою для громадянського. Вищий рівень компетентності – громадянський ціннісно-орієнтаційний рівень, коли людина усвідомлює власні права та обов'язки, намагається активно їх реалізовувати з огляду на права іншої людини як такого ж представника людського роду. Для цього рівня громадянської компетентності характерне сприйняття та усвідомлення ціннісних орієнтирів суспільства та держави, на їхній основі реалізуються професійні та особисті якості людини, вона виступає проактивним індивідом, який не тільки сприймає "ціннісний вимір" навколишнього середовища, але активно його формує. Складовими громадянської компетентності визначаються: громадянські знання, сформовані на основі уявлення про форми і способи життя, реалізації

потреб та інтересів особистості в політичному, правовому, економічному, соціальному та культурному просторі демократичної держави; громадянські вміння й досвід участі в соціально-політичному житті суспільства і практичного застосування знань; громадянські чесноти – норми, настанови, цінності та якості, притаманні громадянинові демократичного суспільства [7; 8].

Громадянська компетентність характеризується активним включенням особистості в суспільно-громадянські процеси в період посилення їхньої значущості в житті особи, громади, суспільства, держави та зменшення її ролі при згасанні таких процесів. Громадянська компетентність як узагальнена характеристика громадянської культури відзначається спрямуванням до згоди, консенсусу, толерантності, прагненням не лише давати оцінку суспільним явищам, але і здійснювати посильні дії щодо їхнього вдосконалення, сприйняття соціального світу більшою мірою в раціональні, ніж емоційно-чуттєві способи [11].

Громадянська компетентність публічних службовців як інтегративна характеристика особистості дає можливість державним службовцям та персоналу органів місцевого самоврядування ефективно діяти в умовах демократичної держави, реалізовувати громадянські права і свободи та сприяти вільному, гармонійному розвитку особистості. Однак громадянські компетентності – це лише потенційна можливість реалізації публічною особою принципів громадянського суспільства та демократичних відносин у державі. Для суспільства має значення не стільки наявність у посадової особи публічного управління тих чи інших якостей, здібностей, характеристик, скільки те, буде вона використовувати власну компетентність для досягнення цілей громади, держави, суспільства чи використовуватиме їх для досягнення особистих цілей та особистого збагачення, тобто необхідно говорити про компетентну поведінку. Як зазначає Дж. Равен [11, с. 150], вона залежить від такого:

- мотивації та здатності включатись у діяльність високого рівня, наприклад проявляти ініціативу, брати на себе відповідальність, аналізувати роботу організацій чи політичних систем;
- готовність включатись в суб'єктивно значущі дії, наприклад прагнути вплинути на те, що відбувається в організації, чи напрям руху суспільства;
- готовність сприяти клімату підтримки і заохочення тих, хто намагається упроваджувати новачі або шукає способів більш ефективної роботи;
- адекватного розуміння того, як функціонує організація і суспільство, у яких людина живе і працює, адекватне сприйняття власної ролі та ролі інших в організації та суспільства в цілому;
- адекватного уявлення про низку понять, пов'язаних з управлінням організаціями. До числа таких понять входять: ризик, ефективність, лідерство, відповідальність, підзвітність, комунікація, рівність, участь, благополуччя і демократія.

Навіть наявність і усвідомлення громадянських компетентностей державними службовцями не гарантують становлення демократичних відносин у державі, спрямованих на забезпечення суспільного добробуту. Тому першочерговим подальшим завданням наукового пошуку стає формування компетентної поведінки публічних осіб державного управління та місцевого самоврядування. Усю систему публічного управління повинно бути побудовано в такий спосіб, що в одному випадку – навіть відсутність у посадової особи, покликаної забезпечувати реалізацію функцій держави, сформованих громадянських компетентностей не призводило б до відхилень від демократичних стандартів врядування, а ще краще – система повинна запобігати доступу до

публічної служби такого роду осіб; а в іншому випадку – наявність громадянських компетентностей гарантувала б їхнє дотримання, а відповідно, суспільні відносини будувалися б на принципах громадянського суспільства.

Отже, громадянська компетентність публічної особи – це інтегративна її характеристика, що включає особисті якості, знання, вміння, навички, цінності та переконання, за допомогою яких управлінський персонал реалізує професійні та особисті цілі в рамках правового, демократичного, соціально орієнтованого суспільства.

Громадянська компетентність реалізується на особистому, громадському та громадянському рівні. Особистісний рівень проявляється як сукупність рис окремої особи, що характеризує його здатність до вирішення повсякденних завдань забезпечення власної життєдіяльності як фізично існуючого індивіда. На громадському рівні вона існує як складно сегментована комунікативна взаємодія людини в найближчому оточенні, не виходячи за рамки власної сім'ї, групи за інтересами, громади. Громадянський рівень – це вищий рівень усвідомлення людиною власного громадянства, власної ролі та значення в житті суспільства; особа, яка не тільки сприймає норми, цінності, стандарти та правила суспільних відносин, але й виступає активним агентом щодо їхнього встановлення та формування. На цьому рівні громадянська компетентність перетворюється на компетентну поведінку, здатну забезпечити поступальний розвиток України як демократичної правової держави з рівними правами та можливостями для всіх членів суспільства.

Список використаних джерел

1. Мирний М. Українці плутають “права людини” з можливістю жити безпечно. (Дослідження, інфографіка). URL: <http://texty.org.ua/pg/article/Oximets/read/80599/>.
2. Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зб. метод. матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держ. службовців і посадових осіб місц. самоврядування / за заг. ред. Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. Київ: НАДУ, 2016. 308 с.
3. Державна служба: підручник: у 2 т. / редкол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), О. Ю. Оболенський (заст. голови), С. М. Серьогін (заст. голови) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Київ; Одеса: НАДУ, 2012. Т. 1. 372 с.
4. Енциклопедія державного управління: у 8 т. / наук.-ред. кол.: Ю. В. Ковбасюк (голова), С. М. Серьогін (співголова), В. М. Сороко (співголова) та ін.; Нац. акад. держ. упр. при Президенті України. Київ: НАДУ, 2011. Т. 6. 524 с.
5. Волик В. Компетентності державних службовців України: наукові підходи до класифікації // Державне управління та місцеве самоврядування. 2012. Вип. 3 (14). С. 205–214.
6. Мудрик А. Б. Професійна компетентність державних службовців: теор.-емпір. аналіз феномену // Актуальні проблеми державного управління на сучасному етапі державотворення: матеріали VI наук.-практ. конф. (22 листоп. 2012 р., м. Луцьк) / за наук. ред. Т. М. Литвиненко, В. Я. Малиновського. Луцьк, 2012. С. 124–126.
7. Пометун О. І. Формування громадянської компетентності: погляд з позиції сучасної педагогічної науки // Вісник програм шкільних обмінів. 2005. № 23. С. 18.
8. Прудіус Л. В. Формування та розвиток громадянських компетентностей публічних службовців в умовах європейської інтеграції України // Публічне управління та митне адміністрування. 2015. № 2 (13). С. 144–155.
9. Конституція України: із змін та допов., станом на верес. 2016 р. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws>.
10. Великий тлумачний словник української мови (з дод. і допов.) / уклад. і голов. ред. В. Т. Бусел. Київ; Ірпін: Перун, 2005 1728 с.
11. Равен Дж. Компетентность в современном обществе: выявление, развитие, реализация: пер. с англ. М.: Когито-центр, 2002. 396 с.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЕ ЗАБЕЗПЕЧЕННЯ ФОРМУВАННЯ ГРОМАДЯНСЬКОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Щегорцова В. М.,

*к. держ. упр., доц., доцент кафедри державного управління,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проведено аналіз нормативно-правового забезпечення формування громадянської компетентності державних службовців.

Ключові слова: компетентність державного службовця, громадянська компетентність державних службовців, нормативно-правове забезпечення формування громадянської компетентності державних службовців.

Shchegortsova V. M.,

*PhD in Public Administration, Associate Professor,
Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv*

REGULATORY FRAMEWORK FOR FORMING CIVIL COMPETENCY OF PUBLIC SERVANTS

The paper analyzes the regulatory framework for forming the civil competence of public servants.

Key words: competency of public servant, civil competency of public servants, regulatory framework of forming civil competency of public servants.

Конституційними засадами визначено основні цілі діяльності державних службовців щодо підтримки закону і правопорядку, сумлінної праці задля добробуту країни і кожного громадянина. Сучасний державний службовець повинен проводити національні та загальнолюдські, гуманістичні і демократичні цінності, розвивати та вдосконалювати громадянське суспільство, гідно та відповідально виконувати місію служіння народу України.

Аналіз наукових досліджень свідчить про наявність значної кількості праць вітчизняних науковців, що стосуються формування та розвитку компетентностей державних службовців. Концептуальні основи професіоналізму державних службовців у цілому висвітлено в роботах В. Авер'янова, В. Бакуменка, Ю. Битяк, О. Воронько, С. Газарян, Н. Гончарук, Н. Драгомирецької, С. Дубенко, Т. Желюк, Н. Липовської, В. Мартиненка, А. Мельника, В. Малиновського, Т. Пахомової, Л. Пашко, М. Рудакевич, Н. Нижник, О. Оболенського, В. Олуйка, С. Серьогіна, С. Хаджирадєвої та ін. Однак питання формування та розвитку громадянської компетентності державних службовців у сучасних умовах державотворення потребують додаткових досліджень.

Метою статті є аналіз нормативно-правового забезпечення формування громадянської компетентності державних службовців.

У науковій літературі з питань державного управління поняття "компетентність державного службовця" досить добре досліджено. Наприклад, В. Малиновський визначає компетентність як важливий аспект професійної культури державного службовця, його здатність до здійснення нормативно-проектних, аналітичних, організаційно-розпорядчих, консультаційно-

дорадчих, контрольних функцій та ефективної самореалізації в умовах практичної діяльності на підставі спеціальних знань, умінь, цінностей, необхідних для професійної діяльності у сфері державного управління [6, с. 159–160]. На думку Т. Недашківської, поняття “компетентність” включає такі компоненти, як дія, діяльність, здатність здійснювати діяльність, поведінка, виконання, реалізація, результат, стандарти поведінки, навички, знання, вміння, кваліфікованість, досвід, контакти, цінності, оцінка, здібності, готовність, професійні функції, індивідуальні якості і властивості, якість, стан, психічна, фізична і духовна відповідальність [7, с. 78–79].

Автори дослідження з формування громадянських компетентностей у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування визначають громадянську компетентність як динамічну систему знань, розуміння, суджень, умінь, навичок, здатностей та особистісних якостей, що у своїй сукупності дають можливість людині ефективно діяти в умовах громадянського суспільства, реалізовувати демократичні права і свободи та сприяти вільному, гармонійному розвитку особистості [5, с. 5].

Отже, у рамках цього дослідження пропонуємо визначати громадянську компетентність державних службовців як комплекс знань, умінь, навичок, цінностей, здатностей та особистісних якостей, що дозволяють державним службовцям професійно реалізовувати покладені на них обов’язки служіння народу України, реалізовувати демократичні права і свободи громадян, сприяти розвитку громадянського суспільства.

Конституція України визначила державну службу як найважливіший інститут у справі розвитку української державності. Законом України “Про державну службу” визначені основні принципи державної служби: верховенство права, законність, професіоналізм, патріотизм, доброчесність, ефективність, політична неупередженість, прозорість, стабільність. Зазначені принципи є основною формування громадянської компетентності державних службовців, зокрема:

- верховенство права – забезпечення пріоритету прав і свобод людини і громадянина відповідно до Конституції України, що визначають зміст та спрямованість діяльності державного службовця під час виконання завдань і функцій держави;

- патріотизм – відданість та вірне служіння Українському народові;

- доброчесність – спрямованість дій державного службовця на захист публічних інтересів та відмова державного службовця від превалювання приватного інтересу під час здійснення наданих йому повноважень;

- політична неупередженість – недопущення впливу політичних поглядів на дії та рішення державного службовця, а також утримання від демонстрації свого ставлення до політичних партій, демонстрації власних політичних поглядів під час виконання посадових обов’язків;

- прозорість – відкритість інформації про діяльність державного службовця [1].

Перш за все громадянська компетентність державних службовців повинна забезпечувати виконання основних обов’язків державних службовців, що зазначаються в законах України “Про державну службу”, “Про запобігання корупції” та інших нормативно-правових актах, як наказ Головного управління державної служби України “Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця” та ін. Отже, обов’язки державного службовця постають основою сутності громадянської компетентності державних службовців, визначають, якими здатностями повинні володіти державні службовці, щоб професійно реалізовувати

покладені на них обов'язки служіння народу України, реалізовувати демократичні права і свободи громадян, сприяти розвитку громадянського суспільства.

Зокрема, відповідно до Закону України "Про державну службу" державний службовець повинен володіти громадянською компетентністю задля реалізації таких основних зобов'язань:

- дотримуватися Конституції та законів України, діяти лише на підставі, в межах повноважень та у спосіб, що передбачені Конституцією та законами України;

- дотримуватися принципів державної служби та правил етичної поведінки;

- поважати гідність людини, не допускати порушення прав і свобод людини та громадянина;

- з повагою ставитися до державних символів України;

- обов'язково використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови і протидіяти можливим спробам її дискримінації;

- виконувати рішення державних органів, накази (розпорядження), доручення керівників, надані на підставі та в межах повноважень, передбачених Конституцією та законами України;

- зберігати державну таємницю та персональні дані осіб, що стали йому відомі у зв'язку з виконанням посадових обов'язків, а також іншу інформацію, яка відповідно до закону не підлягає розголошенню.

Закон України "Про запобігання корупції" формує громадянську компетентність державного службовця на основі таких положень:

- державні службовці зобов'язані при виконанні своїх службових повноважень дотримуватися політичної нейтральності, уникати демонстрації в будь-якому вигляді власних політичних переконань або поглядів, не використовувати службові повноваження в інтересах політичних партій чи їхніх осередків або окремих політиків;

- державні службовці діють неупереджено, незважаючи на приватні інтереси, особисте ставлення до будь-яких осіб, на свої політичні погляди, ідеологічні, релігійні або інші особисті погляди чи переконання ;

- державні службовці під час виконання своїх службових повноважень зобов'язані неухильно додержуватися вимог закону та загально визнаних етичних норм поведінки, бути ввічливими у стосунках з громадянами, керівниками, колегами і підлеглими [2].

На сьогодні в нормативно-правовій базі, що регламентує етику поведінки державних службовців, є наказ Національного агентства з питань державної служби "Про затвердження Загальних правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування". Кодексу поведінки державних службовців так і не було прийнято. Закон України "Про правила етичної поведінки" було скасовано відповідно до прийняття Закону "Про запобігання корупції". Однак складові громадянської компетентності державного службовця сформовані положеннями наказу Національного агентства з питань державної служби "Про затвердження Загальних правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування", і цей нормативно-правовий акт акцентує увагу на високих моральних якостях державного службовця:

- дбати про позитивний авторитет органів державної влади і державної служби в цілому, дорожити своїм ім'ям та статусом;

- шанобливо ставитися до громадян, керівників і співробітників,

- дотримуватися високої культури спілкування;
- з належною повагою ставитись до прав, обов'язків та законних інтересів громадян, їхніх об'єднань, а також юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог, не допускати проявів бюрократизму, відомчості та місництва, нестриманості у висловлюваннях та не вчиняти дій, що дискредитують орган державної влади або ганьблять репутацію державного службовця;
- не допускати дій і вчинків, що можуть зашкодити інтересам суспільства і держави чи негативно вплинути на репутацію державного службовця;
- поведінка державних службовців має відповідати очікуванням громадськості й забезпечувати довіру суспільства та громадян до державної служби;
- виявляти толерантність і повагу до різних релігійних організацій, шанувати народні звичаї й національні традиції, при цьому не демонструвати своїх релігійних переконань чи вподобань, не віддавати перевагу будь-яким об'єднанням громадян, релігійним організаціям незалежно від їхніх чисельності, статусу, конфесійності, напрямів діяльності тощо;
- неухильно дотримуватись загальновизнаних етичних норм поведінки, бути доброзичливими та ввічливими, дотримуватись високої культури спілкування (не допускати використання нецензурної лексики, підвищеної інтонації), з повагою ставитися до прав, свобод та законних інтересів людини і громадянина, об'єднань громадян, інших юридичних осіб, не проявляти свавілля або байдужості до їхніх правомірних дій та вимог;
- державні службовці зобов'язані з повагою ставитися до державних символів України, використовувати державну мову під час виконання своїх посадових обов'язків, не допускати дискримінації державної мови.
- забороняється безпосередньо або через інших осіб одержувати дарунки (пожертви) від юридичних або фізичних осіб;
- необхідно утримуватися від демонстрації власних політичних поглядів та свого ставлення до політичних сил, партій, блоків, не допускати їх впливу на виконання службових обов'язків;
- поважати приватне життя інших державних службовців, зберігати з цих питань конфіденційність інформації, якщо інше не встановлене законами України;
- дотримуватися встановленого протоколу у відносинах з представниками міжнародних організацій, іноземних установ та громадян;
- носити одяг офіційно-ділового стилю який не суперечить загальноприйнятим вимогам пристойності [3].

Безумовно, формування громадянської компетентності державних службовців повинне розпочинатися з набуття освіти у школі та вищих навчальних закладах. Зокрема, наказом Міністерства освіти і науки України "Про затвердження Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді, Заходів щодо реалізації Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді та методичних рекомендацій щодо національно-патріотичного виховання у загальноосвітніх навчальних закладах" від 16 червня 2015 р. № 158 сформовано основні цілі патріотичного виховання громадянина України. Це сприятиме зміцненню соціально-економічних, духовних, культурних основ розвитку українського суспільства і держави, становленню самодостатнього громадянина – патріота України, гуманіста і демократа, готового до виконання громадянських і конституційних

обов'язків, до успадкування духовних і культурних надбань Українського народу, досягнення високої культури взаємин. Основними цінностями громадянина України у результаті патріотичного виховання постають: повага до національних символів (Герба, Прапора, Гімну України); участь у громадсько-політичному житті країни; повага до прав людини; верховенство права; толерантне ставлення до цінностей і переконань представників іншої культури, а також до регіональних та національно-мовних особливостей; рівність усіх перед законом; готовність захищати суверенітет і територіальну цілісність України [4].

Вступ України до Європейського Союзу (ЄС) передбачає низку реформ, у т. ч. й адаптацію державної служби України до стандартів ЄС. У цьому контексті слід зазначити необхідність відповідності вітчизняних програм підготовки державних службовців до норм відповідної освіти ЄС. Зокрема, питання формування громадянської компетентності порушуються в Європейській Комісії, і Радою Європи прийняті такі основні складові компетентності культури демократії:

- цінності: повага людської гідності й дотримання прав людини; повага культурної багатоманітності; утвердження демократії, справедливості, рівноправності та верховенства права;

- поведінкові настанови: відкритість щодо інших культур, світогляду і звичаїв; повага; громадянська самосвідомість; почуття відповідальності; почуття власної значущості; стійкість перед невизначеністю;

- практичні навички: здатність до самоосвіти; вміння аналітичного й критичного мислення; вміння слухати; спостережливості; співпереживання; гнучкість і адаптація; комунікабельність; лінгвістичні здатності; вміння спілкуватися різними мовами; готовність до співпраці; здатність розв'язувати конфлікти;

- знання та їхнє критичне осмислення: самопізнання та критична самооцінка; знання й критичне осмислення мовних стилів у спілкуванні; пізнання світу та його критичне осмислення [8].

Методичні рекомендації з розроблення профілів професійної компетентності посад державної служби в державних органах, органах влади Автономної Республіки Крим або апараті, розроблені Національним агентством України з питань державної служби, визначають основні особисті якості державних службовців, що безпосередньо пов'язані з громадянською компетентністю: підтримка та вираження у своїй діяльності цінностей державної служби, сприяння та формування її позитивного іміджу, забезпечення дотримання принципів справедливості, здатність виконувати свої посадові обов'язки чесно, здатність усвідомлювати покладені на нього завдання та обов'язки зі служіння народу України.

Отже, основними нормативно-правовими актами, що регламентують формування громадянської компетентності державних службовців, є Конституція України, закони України "Про державну службу", "Про запобігання корупції", наказ Головного управління державної служби України "Про затвердження Загальних правил поведінки державного службовця". Однак, зважаючи на те, що громадянська компетентність державних службовців проявляється через здатність захисту та піклування про права, інтереси та потреби людини і громадянина, розвиток держави й суспільства, постає питання вимірювання цієї компетентності, що потребує подальших спеціальних досліджень.

Список використаних джерел

1. Про державну службу: Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-VIII // ВВР України. 2016. № 4. С. 60.
2. Про запобігання корупції: Закон України від 14 жовт. 2014 р. № 49. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/1700-18>.
3. Про затвердження Загальних правил поведінки державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Національного агентства з питань державної служби України від 5 серп. 2016 р. № 158. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/z1203-16>.
4. Про затвердження Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді, Заходів щодо реалізації Концепції національно-патріотичного виховання дітей і молоді та методичних рекомендацій щодо національно-патріотичного виховання у загальноосвітніх навчальних закладах: наказ Міністерства освіти і науки України від 16 черв. 2015 р. № 158. URL: http://osvita.ua/legislation/Ser_osv/47154/.
5. Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зб. метод. матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держ. службовців і посадових осіб місц. самоврядування / за заг. ред. Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. Київ: НАДУ, 2016. 308 с.
6. Малиновський В. Я. Словник термінів і понять з державного управління. Вид. 2-ге, допов. і випр. Київ: Центр сприяння інституц. розвитку держ. служби, 2005. 254 с.
7. Недашківська Т. Професійна компетентність та компетенції державного службовця: об'єм термінологічного значення понять // Вісник НАДУ: зб. наук. пр. / редкол.: В. Т. Нанівська (голов. ред.) та ін. Київ: Вид-во НАДУ, 2008. № 1. С. 73–82.
8. Competences for Democratic Culture. Living together as equals in culturally diverse democratic societies. Council of Europe, 2016. URL: <https://rm.coe.int/16806ccc07>.

Надійшла до редколегії 14.11.2017 р.

ЗОВНІШНЯ ПОЛІТИКА ТА НАЦІОНАЛЬНА БЕЗПЕКА

УДК 352.075.2

УКРАЇНСЬКО-НІМЕЦЬКИЙ ДОСВІД РОЗВИТКУ ІННОВАЦІЙНОЇ КОМПЕТЕНТНОСТІ МІСЬКИХ ГОЛІВ

*Даниленко Л. І.,
д.пед.н., проф.,*

*професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту,
Національна академія державного управління при Президентові України,
м. Київ*

Розкрито досвід розвитку інноваційної компетентності міських голів як здатності до реалізації інноваційної політики, економіки та соціальної сфери Української держави в сучасних умовах її розвитку. З'ясовано, що інноваційна компетентність міського голови як керівника є складовою його професійної (управлінської) компетентності. Перевірено рівень готовності міських голів – учасників українсько-німецького проекту “Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством” – до інноваційної діяльності в умовах політичної кризи та сучасного реформування Української держави.

Ключові слова: компетентність, інноваційна компетентність, інноваційна діяльність, політична криза, інституційні зміни, міський голова.

Danylenko L. I.,

*Doctor of Education, Professor,
Professor of Parliamentarism and Political Management Department,
NAPA, Kyiv*

UKRAINIAN-GERMAN EXPERIENCE OF DEVELOPMENT OF INNOVATIVE COMPETENCE OF MAYORS

The article reveals the experience of development of innovative competence of mayors as the ability to implement innovative policy in economy and social sphere of Ukrainian state in the contemporary conditions of its development. It was found that innovative competence of a mayor as a senior executive is the constituent of his/her professional (administrative) competence that is provided for by the National framework of qualifications, by the Ukrainian legislation in force: “On Higher Education”, “On Innovative Activities”, by the general requirements of the European Union to senior executives and by the professional experience of German public authorities. The level of preparedness of mayors – participants of Ukrainian-German project “Professionalization and stabilization of the Ukrainian municipal management” – for innovative activities was tested within the framework of political crisis and contemporary reform of Ukrainian state.

Key words: competence, innovative competence, innovative activities, political crisis, institutional changes, mayor.

На сучасному етапі розвитку незалежної Української держави важливими стають питання розвитку інноваційної компетентності керівників різних рівнів управління, у т. ч. міських голів, як представників органів місцевого самоврядування, здатних представляти інтереси і потреби мешканців своїх міст, яких в Україні налічується 459 одиниць, із них міст спеціального статусу республіканського, обласного значення – 180 [1].

Згідно із законами України “Про місцеве самоврядування в Україні” [2] та “Про службу в органах місцевого самоврядування” [3], міський голова є головною посадовою особою територіальної громади міста в Україні; обирається відповідною територіальною громадою на основі загального, рівного, прямого виборчого права шляхом таємного голосування строком на п'ять років у порядку, визначеному законом, і здійснює свої повноваження на постійній основі.

Міський голова очолює виконавчий комітет міської ради, головує на її засіданнях, забезпечує здійснення в межах наданих законом повноважень органів виконавчої влади на відповідній території додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади; не може суміщати свою службову діяльність з іншою посадою, у т. ч. на громадських засадах (крім викладацької, наукової, творчої роботи, медичної практики, інструкторської та суддівської практики із спорту в неробочий час), займатися підприємницькою діяльністю, одержувати від цього прибутки. На міських голів поширюються повноваження та гарантії депутатів рад, передбачені законом.

Повноваження голови міської ради визначено ст. 42 Закону України “Про місцеве самоврядування в Україні”, якою передбачено не лише “додержання Конституції та законів України, виконання актів Президента України та відповідних органів виконавчої влади”, але також:

- “підготовка на розгляд ради проектів програм соціально-економічного та культурного розвитку, цільових програм з інших питань самоврядування, місцевого бюджету та звіту про його виконання, рішень ради з інших питань, що належать до її відання;

- призначення на посади та звільнення з посад керівників відділів, управлінь та інших виконавчих органів ради, підприємств, установ та організацій, що належать до комунальної власності відповідних територіальних громад, крім керівників дошкільних, загальноосвітніх та позашкільних навчальних закладів;

- утвердження та розпорядження бюджетних, позабюджетних цільових (у т. ч. й валютних) коштів” [2].

Відповідно, міський голова представляє територіальну громаду, раду та її виконавчий комітет у відносинах із державними органами, іншими органами місцевого самоврядування, об'єднаннями громадян, підприємствами, установами та організаціями незалежно від форм власності, громадянами, а також у міжнародних відносинах відповідно до законодавства, скликає загальні збори громадян за місцем проживання, забезпечує виконання рішень місцевого референдуму, відповідної ради, її виконавчого комітету, здійснює керівництво апаратом ради та її виконавчого комітету, скликає сесії ради, вносить пропозиції та формує порядок денний сесій ради і головує на пленарних засіданнях ради.

Перелік цих повноважень міського голови свідчить про його особливі здатності до ефективної організації та самоорганізації, вміння бути конкурентним та відповідальним перед територіальною громадою, мати гнучкий (інноваційний) спосіб мислення та стиль управління.

Однак, як показує практика, зокрема й результати нашого дослідження, проведеного в Національній академії державного управління при Президенті України в рамках українсько-німецького проекту “Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством” у 2016 р., більшість міських голів не готові до інноваційної діяльності і, відповідно, мають

недостатній рівень інноваційної компетентності, передбаченої вимогами чинних законів України [2–4], Типовими професійно-кваліфікаційними характеристиками посадових осіб місцевого самоврядування [5] та Національною рамкою кваліфікацій [6].

Тематиці розкриття сутності компетентнісного підходу до професійного публічного управління, адміністрування та місцевого самоврядування присвячено науковій праці багатьох вітчизняних вчених (В. Андрущенко, В. Бакуменко, В. Гусев, А. Даниленко, І. Дичківська, В. Луговий, О. Ігнатович, А. Петриченко, В. Познякова, Ю. Шаров та ін.), у т.ч. міністрів освіти і науки України (А. Гриневич, В. Кременя, С. Ніколасенка), які визнають компетентнісний підхід як спосіб більш якісної підготовки фахівців, зокрема й до *інноваційної діяльності*, яку в теорії розглядають як особливий вид інвестиційної діяльності, спрямованої на досягнення якісно нового й ефективного результату [7].

З'ясовано, що *готовність до інноваційної діяльності* передбачає наявність мотиваційно-ціннісного ставлення до професійної діяльності, владіння ефективними способами і засобами досягнення поставлених цілей, здатності до творчості й рефлексії, а інноваційна компетентність є складовою професійної компетентності, що належить до ключових і дозволяє вирішувати проблеми вдосконалення змісту та методів професійної діяльності, підвищувати якість результатів через формування нової світоглядної позиції та застосування ефективних технологій трансформації інформації; здатність створювати, сприймати, реалізовувати інновації (нововведення) та своєчасно позбавлятися від застарілого, неефективного.

Незважаючи на те, що цю проблематику достатньо досліджено в різних галузях знань, усе ж її недостатньо представлено у сфері публічного управління, адміністрування та місцевого самоврядування, вона є достатньо новою і тому потребує проведення пошуку порівняльних характеристик, аналізу успішних практик, зокрема в підготовці керівних кадрів (у нашому дослідженні – міських голів) до інноваційної діяльності в умовах якісних змін (криз).

При цьому відзначимо, що наші німецькі партнери у проекті, зокрема Dr. Gerhard Mersmann, Prof. Dr. Uwe Hochmuth та ін., неодноразово наголошували на тому, що будь-яка криза або якісна зміна має сприйматися світовою спільнотою не як “руйнівна сила”, а як “перспектива реалізації нових можливостей”.

Погоджуючися з такою думкою, вважаємо, що досвід спільної роботи в німецько-українському проекті не лише сприяв ознайомленню з іншими навчальними технологіями та способами оволодіння досвідом і застосуванню їх, а в цілому сприяв покращанню підготовки вітчизняних керівників системи публічного управління, адміністрування, самоврядування до інноваційної діяльності, більш глибокому розумінню й усвідомленню міськими головами – учасниками проекту інноваційних процесів, які зазвичай відбуваються в період різноманітних конфліктів (криз).

Мета статті – на основі проведеного дослідження у сфері розвитку інноваційної компетентності розкрити досвід спільної підготовки міських голів – учасників проекту “Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством” до управління інноваціями в умовах системних змін (протиріч, конфліктів, криз).

XXI ст. є “епохою змін”, і тому завдання інноваційного розвитку держави й особистості є одним із пріоритетних. Зокрема, у Законі України

“Про інноваційну діяльність” [4] головною метою державної інноваційної політики визначено створення соціально-економічних, організаційних і правових умов для ефективного відтворення, розвитку й використання науково-технічного потенціалу країни, забезпечення екологічно чистих, безпечних, енерго- та ресурсощадних технологій, виробництва та реалізації нових видів конкурентоспроможної продукції.

Але економічний розквіт держави гарантується якісним інтелектуальним потенціалом її громадян, у першу чергу представників народу в органах публічної влади, до яких належать голови міських рад, від яких нині вимагають не лише чіткого і прозорого виконання законів, а й “пошуку нетрадиційних підходів до розв’язання нових завдань, пов’язаних з інноваційною політикою, економікою та соціальною сферою”, відображених у Національній рамці кваліфікацій [6] та Типових професійно-кваліфікаційних характеристиках посадових осіб місцевого самоврядування [5],

У Національній рамці кваліфікацій передбачено таке:

– сьомому рівню кваліфікації відповідає здатність особистості “розв’язувати складні задачі і проблеми у певній галузі професійної діяльності або у процесі навчання, що передбачає проведення досліджень та/або здійснення інновацій та характеризується невизначеністю умов і вимог”;

– восьмому – “здатність розв’язувати комплексні проблеми в галузі професійної та/або дослідно-інноваційної діяльності, що передбачає глибоке переосмислення наявних та створення нових цілісних знань та/або професійної практики”;

– дев’ятому – “здатність визначати та розв’язувати соціально значущі системні проблеми у певній галузі діяльності, які є ключовими для забезпечення стійкого розвитку та вимагають створення нових системоутворювальних знань і прогресивних технологій”.

Зрозуміло, що особи, які здобувають такий рівень кваліфікації повинні мати відповідний рівень вищої освіти – ступінь бакалавра, магістра, доктора філософії, доктора наук. Посада ж голови міської ради є виборною, яка не передбачає встановлення рівня кваліфікації чи освіти, лише – дотримання основних принципів діяльності [2], тому важливою є управлінська команда, яку формує міський голова за компетентностями, у т. ч. і враховуючи їхню інноваційну компетентність.

Аналізуючи наказ Головного управління державної служби України “Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування” [5], визначаємо, що в переліку основних законів, які мають знати представники апарату міського голови, відсутній Закон України “Про інноваційну діяльність” [4], але є вимога щодо спеціальної освіти з державного управління, що передбачена для 58,8 %, фахівців.

Це означає, на наш погляд, що більше половини посадовців в органах місцевого самоврядування (ОМС) мають бути готові до виконання завдань у невизначених (інноваційних) умовах, яким передують зазвичай криза чи конфлікт. Це стосується представників 10 посад із 17, визначених у Типових професійно-кваліфікаційних характеристиках посадових осіб місцевого самоврядування (табл. 1).

Однак, як свідчать результати нашого дослідження, більшість міських голів, незважаючи на доволі молодий вік та малий час перебування на посаді, схильні до застосування традиційного підходу в управлінні (65 %), меншість – до інноваційного (35 %). Наприклад, відповідаючи на наше запитання:

“Назвіть основні елементи сучасного змісту вашої адміністративної роботи”, більшість віддала перевагу “професіоналізму, вмінню, навичкам”, а не “цінностям і ставленню”; відповідаючи на запитання: “Вкажіть ваші пріоритети у виборі методів адміністративної роботи”, більшість пріоритетними визначила “використання перевірених, ефективних способів роботи”, а не “експериментальних, пошукових, апробаційних”. Тому і не дивно, що майже всі голови міських рад беруть участь лише в тих інноваційних процесах, які пов’язано з наявними і апробованими інноваціями, і майже ніхто не приділяє уваги створенню нових, експериментуванню, ризику в застосуванні.

Це свідчить про розуміння керівниками питань інноваційної діяльності, але не вміння їх застосовувати у власній управлінській діяльності, нездатність до прийняття ризикованих управлінських рішень, до яких належать інноваційні проекти і програми.

Таблиця 1

Кваліфікаційні вимоги до посадових осіб місцевого самоврядування

<i>Посади</i>	<i>Кваліфікаційні вимоги</i>
1. Керуючий справами (секретар) виконавчого комітету (апарату) місцевої рад. 2. Директор департаменту міської ради. 3. Перший заступник, заступник директора департаменту міської ради. 4. Начальник управління, відділу (самостійного), іншого виконавчого органу міської (районної в місті) ради. 5. Заступник начальника управління, відділу (самостійного), іншого виконавчого органу міської (районної в місті) ради. 6. Начальник управління, відділу, завідувач сектора у складі департаменту, начальник відділу, завідувач сектора у складі управління, іншого виконавчого органу. 7. Заступник начальника управління, відділу у складі департаменту, заступник начальника відділу у складі управління, іншого виконавчого органу. 8. Начальник управління, відділу, іншого структурного підрозділу виконавчого комітету (апарату) місцевої ради. 9. Головний бухгалтер. 10. Радник міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради. 11. Помічник міського голови, голови обласної, районної (районної в місті) ради	Повна вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста. Післядипломна освіта в галузі знань “Державне управління”
1. Адміністратор. 2. Державний реєстратор	Повна вища освіта за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста
1. Головний спеціаліст. 2. Провідний спеціаліст	Повна вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем магістра, спеціаліста
1. Спеціаліст I категорії. 2. Спеціаліст II категорії. 3. Спеціаліст	Базова вища освіта відповідного професійного спрямування за освітньо-кваліфікаційним рівнем бакалавра

Інноваційна компетентність – це здатність до інноваційної діяльності, що включає не лише генерування інновацій, але і їхнє розроблення, експеримент, апробацію, упровадження й освоєння.

Аналізуючи стан готовності міських голів до інноваційної діяльності в ході навчальних занять, ми з'ясували, що саме останній етап готовності – освоєння інновацій – залишається проблемним для вітчизняної практики, на відміну від німецької, де, навпаки, найвищий рівень готовності до інноваційної діяльності відповідає освоєнню інновацій, їхньому безпосередньому застосуванню у практичній діяльності в органах публічного управління, адміністрування, місцевого самоврядування. Це свідчить про недостатню співпрацю вітчизняних міських голів з інститутами науки, громадянського суспільства та бізнесу. Тому більшість інноваційних розробок залишаються на рівні наукового обґрунтування чи експериментальної апробації, що гальмує реалізацію таких політико-управлінських інновацій, як електронне врядування, транспарентність діяльності керівників органів місцевого самоврядування та прийнятих ними управлінських рішень, громадсько-державне управління, дебіюрократизація управління, деполітизація влади, демонаполізація владних рішень, упорядкування сфери культурно-спортивного спрямування, упорядкування сфери інформаційно-комунікаційного забезпечення, розвиток привабливості міст тощо.

У цьому сенсі співпраця Національної академії державного управління при Президентові України з українсько-німецьким проектом “Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством” є актуальною і пропонує міським головам самостійно, на основі вивченого німецького та вітчизняного досвіду інноваційної діяльності усвідомити її важливість та цінність.

У рамках цього проекту міським головам було поставлено завдання щодо розроблення “паспорту інновації”, яка є пріоритетною в управлінні містом у даний період. У “паспорті” мало бути відображено:

- сферу застосування інновації;
- вид конфлікту, характерний для цієї групи інновацій;
- види ресурсів, характерні для цієї групи інновацій;
- алгоритм управлінських дій, необхідних для упровадження конкретної інновації [8].

Виконання цього завдання та його оприлюднення забезпечило обмін досвідом інноваційної діяльності між головами українських міст, сприяло визначенню спільних та відмінних причин виникнення інновацій та перешкод у їхній реалізації; підвищення рівня усвідомлення ними *інновації як “нової концепції, використання інших ресурсів, більшої ефективності, переоцінки цінностей, рефреймінгу (переосмислення)”* (G. Mersmann).

Визначення стану готовності міських голів до інноваційної діяльності та її підвищення – це крок до розвитку їхньої інноваційної компетентності. Але структура інноваційної компетентності є більш складною; вона включає також їхні знання, вміння, здатності, якості та досвід, зокрема:

– знання: синергетичних основ розвитку політичних, економічних та соціальних процесів; історичних витоків розвитку інноваційної діяльності; законодавчої та нормативної бази розвитку інноваційної діяльності; наукових основ застосування інновацій у публічному управлінні, адмініструванні, місцевому самоврядуванні;

– вміння: діагностувати власну інноваційну діяльність; прогнозувати ефективність нововведень; володіти дослідницьким інструментарієм; визна-

чати чинники суперечностей, конфліктів, протиріч, криз в інноваційній діяльності;

– здатність до інноваційного проектування та моделювання; самонавчання, самовдосконалення, самоаналізу, адекватної самооцінки; інноваційного світосприйняття; мотивації до інноваційної модернізації системи; ціннісного сприйняття власної інноваційної діяльності; ціннісного ставлення до інноваційного досвіду інших;

– лідерські якості, такі як активність, організованість, воля, мужність, відповідальність, етичність, толерантність, добросесність та ін.

Важливим було вирішення міськими головами другого завдання “Три стовпи сталого розвитку”, під яким німецький колега Мартін Кнауф-Габер (“Модель трьох стовпів сталого розвитку, 2013”) визначив:

– екологічну стабільність, що орієнтується більш за все на базові думки про те, щоб не здійснювати “хижацьку” експлуатацію природи. Екологічно стабільним був би спосіб життя, який використовує природні ресурси тільки тією мірою, якою вони відновлюються;

– економічну стабільність, коли суспільство не повинне вести економічну життєдіяльність, що не відповідає його можливостям, бо це б неминуче призвело до втрат майбутніх поколінь. У цілому уклад економіки вважається стабільним тоді, коли він може працювати постійно;

– соціальну стабільність, коли держава або суспільство повинно бути організовано в такий спосіб, щоб соціальні напруження трималися в певних рамках і не призводили до ескалації конфліктів, а натомість могли бути вирішені мирним та цивілізованим шляхом.

З погляду на визначені “три стовпи сталого розвитку” міські голови, працюючи в малих групах, обговорили фактори, які відіграють важливу роль при муніципальному управлінні, байдуже, будь то водне господарство, житлове будівництво, паспортна система або центр обслуговування громадян щодо досягнення поставленого результату.

Інші складові інноваційної компетентності міські голови відпрацьовували на інших навчальних заняттях в аудиторіях та навчальній подорожі до Німеччини.

Узагальнюючи отримані результати дослідження досвіду спільної підготовки міських голів у німецько-українському проекті “Професіоналізація та стабілізація управління українським комунальним господарством” до управління інноваціями в умовах якісних змін (кризи) шляхом розвитку їхньої інноваційної компетентності, відзначаємо, що вона (інноваційна компетентність) є складовою управлінської компетентності, що включає знання, вміння, здатності, якості, досвід інноваційної діяльності [9] і тому сприяє якісній зміні в управлінській діяльності міського голови, а саме розширенню спектра його діяльності як у сфері застосування інновацій, так і у сфері розроблення, експерименту, апробації, залучення інвесторів, стратегічного планування очікуваних результатів.

Список використаних джерел

1. Кількість міст в Україні. Державна служба статистики України. URL: (<https://www.rbc.ua/ukr/news/v-ukraine-na-1-yanvarya-2012-g-kolichestvo-gorodov-sostavilo-03032012114500>).
2. Про місцеве самоврядування в Україні: Закон України БВР України. 1997. № 24. Ст. 170. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua/laws/show/280/97-%D0%B2%D1%80>.
3. Про службу в органах місцевого самоврядування: Закон України // БВР України. 2001. № 33. Ст. 175. URL: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/2493-14>.
4. Про інноваційну діяльність: Закон України. URL: <http://osvita.ua/legislation/law/2437/>.

5. Про затвердження Типових професійно-кваліфікаційних характеристик посадових осіб місцевого самоврядування: наказ Головного управління державної служби України від 29 груд. 2009 р. № 406. IRL: <http://www.kadrovik.ua/content/pro-zatverdzhennya-tipovikh-profesino-kval-f-kats-inikh-kharakteristik-posadovikh-os-b-m-st>.

6. Національна рамка кваліфікацій: Постанова Кабінету Міністрів України від 23 листоп. 2011 р. № 1341. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/1341-2011-%D0%BF>.

7. Даниленко Л. І. Інноваційний освітній менеджмент: навч. посіб. – Київ: Главник, 2006. 144 с.

8. Гусев В. О. Державна інноваційна політика: методологія формування та впровадження: монографія. Донецьк: Юго-Восток, 2011. 624 с.

9. Інноваційна модель підвищення кваліфікації педагогічних працівників на засадах кредитно-модульної форми організації навчання: наук.-метод. посіб.: у 2-х кн. /за заг. ред. Л. І. Даниленко. Київ: МОН України; Світовий банк, 2011. – Кн. 1. – 80 с.

Надійшла до редколегії 31.10.2017 р.

УДК 35(075.8):349.2

ОСОБЛИВОСТІ СТВОРЕННЯ ТА ПОЧАТКУ ДІЯЛЬНОСТІ МІЖНАРОДНОЇ ОРГАНІЗАЦІЇ ПРАЦІ (ДО СТОЛІТТЯ ПРОВЕДЕННЯ ПЕРШОЇ СЕСІЇ МІЖНАРОДНОЇ КОНФЕРЕНЦІЇ ПРАЦІ)

Древаль Ю. Д.,

*д. держ. упр., проф., професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки,
Національний університет цивільного захисту України;*

Лінецький Л. М.,

*к. і. н., доц., доцент кафедри ЮНЕСКО
“Філософія людського спілкування” та соціально-гуманітарних дисциплін,
Харківський національний технічний університет
сільського господарства ім. Петра Василенка,
м. Харків*

Статтю присвячено особливостям формування системи міжнародних трудових стандартів. Наголос зроблено на причинах створення Міжнародної організації праці, а також на перших рішеннях цієї організації. Доведено, що вже упродовж століття залишаються актуальними та чинними окремі положення конвенцій, прийнятих на першій сесії Міжнародної конференції праці.

Ключові слова: соціально-трудова відносина, міжнародне регулювання, конвенції, чинність конвенцій, міжнародні трудові стандарти.

Dreval Yu. D.,

*Doctor of Public Administration, Professor,
Professor of Department of Occupational Safety and Technogenic and Ecological Safety,
National University of Civil Protection of Ukraine;*

Linetskyi L. M.,

*PhD in History, Associate Professor, Associate Professor of the Department UNESCO
“Philosophy of Human Communications” and social-humanitarian disciplines,
Petro Vasilenko Kharkiv National University of Agriculture,
Kharkiv*

FEATURES OF THE ESTABLISHMENT AND THE BEGINNING OF THE ACTIVITIES OF THE INTERNATIONAL LABOR ORGANIZATION (UP TO A CENTURY SINCE THE FIRST SESSION OF THE INTERNATIONAL LABOR CONFERENCE)

The article is devoted to the peculiarities of forming a system of international labor standards. The authors aim to illuminate reasons for establishing the International Labor Organization,

as well as the first decisions of the institute. It is proved that certain statements of the conventions, adopted at the first session of the International Labor Conference, remain relevant and valid over a century.

Key words: social and labor relations, international regulation, conventions, validity of conventions, international labor standards.

Міжнародна організація праці (далі – МОП, Організація) – це спеціалізована міжнародна установа, яка вже упродовж майже століття розробляє та ухвалює міжнародні трудові стандарти. Значущість аналізу становлення та перших кроків діяльності цієї організації першочергово пояснюється тією обставиною, що в умовах сучасних інтеграційних процесів особливо великого значення набуває питання щодо уточнення та вдосконалення міжнародних трудових стандартів, а також імплементації міжнародних правових норм у національні соціально-трудова відносини. Звернення до “витоків” та “передумов” дозволить краще зрозуміти як процес формування та вдосконалення міжнародних трудових стандартів, так і сутність діяльності цієї організації в цілому.

Діяльність МОП традиційно досліджується представниками трудового права та економічної науки. Проте лише в поодиноких працях із наведених наукових дисциплін ставиться питання про історичні аспекти формування та вдосконалення сучасних міжнародних трудових стандартів (зокрема, праці Ю. Дмитренка, С. Прилипка та О. Ярошенка). Окреслена проблематика інколи аналізується і фахівцями у сфері публічного управління та адміністрування. Найперше йдеться про пошук витоків концепції гідної праці, що на сьогодні визнається одним з основоположних документів МОП.

Водночас бракує спеціальних фахових робіт, спрямованих на комплексне дослідження проблематики створення МОП та перших актів цієї організації, якими започатковувалися загальні підходи до формулювання та визначення міжнародних трудових стандартів.

Завданням статті визначено систематизацію причин та передумов створення МОП, а також обґрунтування положення щодо актуальності рішень, прийнятих на першій сесії Міжнародної конференції праці.

МОП засновано в 1919 р. з метою міжнародного співробітництва для забезпечення тривалого миру та ліквідації соціальної несправедливості шляхом покращання умов праці. Історія створення цієї організації є складною та насиченою багатьма подіями, що нерозривно пов'язані з найбільш важливими етапами світового розвитку в нові та новітні часи.

Традиційно називаються чотири основних фактори чи мотиви створення МОП: гуманістичний (що полягає в неприйнятності існування експлуатації та соціальної несправедливості); внутрішньополітичний (без поліпшення умов життя і праці боротьба працівників за свої права може набрати революційних форм, що порушить мир і гармонію у світі); економічний (соціальні реформи впливають на конкурентоспроможність національних економік) та зовнішньополітичний мотив (загального і тривалого миру можна досягти тільки на основі соціальної справедливості).

Проте схематичним викладенням таких факторів чи мотивів не може обмежуватися історія становлення МОП, якій властиві значна фактографічна та тематична насиченість.

Перші спроби трудового законодавства завдячують промисловій революції (промислового перевороту), що розпочалася наприкінці XVIII ст.

в Європі та з різною інтенсивністю тривала упродовж подальшого століття. Промисловий переворот мав дві сторони: технічну та соціальну. Технічна сторона знаменувала рішучу відмову від ручної праці, яка інтенсивно витіснялася фабрично-заводським виробництвом. Соціальний ефект промислового перевороту полягав у стрімкому зростанні буржуазії та пролетаріату, які на той час ставали основними суспільними класами. Водночас бурхливе економічне зростання часто досягалося за рахунок посилення експлуатації робітників, що спонукало необхідність посилення соціального захисту цього прошарку населення.

Одним із перших питань про справедливі умови праці на наднаціональному рівні публічно поставив англійський промисловець та видний соціальний реформатор Роберт Оуен (1771–1853), який на Аахенському конгресі Священного союзу (1818 р.) запропонував країнам – переможцям у наполеонівських війнах прийняти Положення про захист трудівників та створити для цього спеціальну соціальну комісію. Хоча на той час ідея соціально-трудового законодавства не була підтримана державними та політичними лідерами, у подальшому вона була підтримана та розвинута передовими мислителями. Незабаром після цього французький промисловець Даніель Легран (1783–1859) публічно підтримав ідеї Р. Оуена та звернувся до урядів європейських країн з пропозицією прийняти міжнародні закони про умови праці. “Міжнародне фабричне законодавство, – писав він у 1855 р. Наполеону III, – зможе надати матеріальні та моральні вигоди, не завдаючи збитку підприємцям”. Він також стверджував, що “тільки соціальна реформа могла б попередити соціальну революцію” [6, с. 8, 9]. Але і ця пропозиція можновладцями була проігнорована.

Якісно нові умови для створення міжнародної організації з питань упорядкування соціально-трудових відносин виникли у другій половині XIX ст. Зокрема, у 1866 р. конгрес I Інтернаціоналу вперше від імені робітників поставив питання про необхідність прийняття трудового законодавства. У 1890 р. конгрес II Інтернаціоналу вже прийняв рекомендацію про прийняття та вдосконалення трудового законодавства.

У 1900 р. було створено Міжнародну асоціацію захисту працівників (вживаються й інші назви: Міжнародна асоціація робітничого законодавства чи Міжнародна асоціація з питань трудового законодавства), діяльність якої надала новий імпульс для створення загальновізнаної більшістю країн світу й розгалуженої організації, що мала опікуватися захистом інтересів людей праці.

На межі XIX–XX ст. вже було проведено декілька міждержавних конференцій, присвячених унормуванню різнобічних аспектів праці. У 1906 р. на конференції у м. Берн (Швейцарія) було прийнято дві міжнародні конвенції про обмеження використання отруйного білого фосфору, що використовується у виробництві сірників, та про заборону на виробництві нічної праці жінок.

До пошуків нових форм трудових відносин та соціального захисту населення спонукали трагічні події та наслідки Першої світової війни (1914–1918 рр.). До цього додавалися й суспільно-політичні та соціальні наслідки Жовтневого перевороту в Росії. Представники бізнесу та соціал-реформізму прагнули не допустити чергового загострення стосунків між “працею” та

“капіталом”, намагаючися створити надійний правовий фундамент для цивілізованого розвитку соціально-трудових відносин.

Безпосередня реалізація ідеї створення міжнародної організації з повноваженнями у сфері захисту трудящих пов'язується з роботою Паризької мирної конференції, яка розпочала роботу у січні 1919 р. і мала вирішити питання післявоєнного світового порядку. На пленарному засіданні 25 січня було ухвалено рішення про створення Комісії з міжнародного трудового законодавства у складі 15 осіб, які мали представляти профспілки, підприємців та уряди. Робота Комісії затягнулася на декілька місяців, що першочергово пояснюється наявністю декількох спірних питань (зокрема, щодо представництва держав у майбутній організації, природи міжнародних трудових актів, особливостей їхньої ратифікації, а також форми та рівня контролю над їхнім застосуванням). Обговорення проекту статуту тривало упродовж 35 засідань, і лише 11 квітня 1919 р. було затверджено представлений Комісією Статут і схвалено рішення щодо створення організаційного комітету для підготовки першої сесії Міжнародної чи Генеральної конференції МОП (далі – МКП чи ГКП, але на сьогодні значно частіше використовується назва МКП).

Статут МОП, що якісно відрізняється від загальноприйнятих підходів до документів подібного нормативно-правового рівня, досить часто характеризують як конституційний нормативно-правовий акт. Значної уваги в ньому приділяється і принципам засадам унормування міжнародних соціально-трудових відносин.

У преамбулі Статуту було закріплено декілька важливих положень, які на століття наперед визначили пріоритети унормування соціально-трудових відносин. У ній, зокрема, лише двічі наводиться слово “принципи” (визнання принципу рівної заробітної плати за рівну працю; визнання принципу профспілкової свободи; організації професійного та технічного навчання та інших заходів). Та навіть з урахуванням деякої формальної невизначеності, до вже на той час визначених принципів регулювання соціально-трудових відносин слід також додати сукупність наступних положень, наведених у даному правовому акті:

- можливість встановлення загального і міцного миру тільки на основі соціальної справедливості;
- нагальна потреба викорінення соціальної несправедливості;
- термінова необхідність поліпшення умов праці (наприклад, шляхом регламентації робочого часу, включаючи встановлення максимального робочого дня і робочого тижня; регламентації набору робочої сили);
- боротьба з безробіттям;
- гарантії заробітної плати, що забезпечують задовільні умови життя;
- захист робітників від хвороб, професійних захворювань і від нещасних випадків на виробництві;
- захист дітей, підлітків і жінок;
- пенсії за старістю та інвалідністю;
- захист інтересів трудящих, зайнятих за кордоном;
- професійна та технічна освіта й інші відповідні заходи (систематизовано нами [1]).

Акт про заснування МОП було прийнято 28 червня 1919 р., разом із створенням Ліги Націй. Улітку 1919 р. розпочав роботу і Організаційний комітет з підготовки першої сесії. Основний тягар підготовчої роботи взяли

на себе представники Великобританії та Франції, причому британський уряд надавав оргкомітету значну фінансову допомогу.

Перша сесія МКП розпочала роботу 29 жовтня 1919 р., що й може формально вважатися днем утворення МОП. На той час членами МОП стали 44 держави: 31 член Ліги Націй, тобто країни – переможці в Першій світовій війні, які власне і підписали Версальський мирний договір, та 13 держав, що були запрошені приєднатися до статутів Ліги Націй і МОП.

На цій сесії було прийнято перші шість конвенцій: про робочий час у промисловості, про безробіття, про охорону материнства, про працю жінок у нічний час, про мінімальний вік для прийому на роботу у промисловості та про нічну працю підлітків у промисловості. У цілому ж ці конвенції стосувалися двох важливих інститутів трудового права – робочого часу та охорони праці окремих категорій працівників.

На сьогодні залишаються чинними Конвенція № 1 про робочий час у промисловості (повна назва – Конвенція про обмеження тривалості робочого часу на промислових підприємствах до 8 годин на день та 48 годин на тиждень № 1) та Конвенція № 2 про безробіття. Інші чотири конвенції було переглянуто повністю або частково наступною конвенцією або Протоколом (лише в 2017 р. було поставлено питання про повну відміну та вилучення однієї з таких конвенцій, а саме Конвенції № 4 про працю жінок у нічний час).

На першочергову увагу заслуговує зміст Конвенції № 2 про безробіття, яку було ратифіковано Постановою Верховної Ради України у 1994 р. У ст. 1 цієї Конвенції підкреслюється: “Будь-який член Організації, що ратифікує цю Конвенцію, надсилає Міжнародному бюро праці, якомога частіше, але в усякому разі не рідше, ніж кожні три місяці, всю наявну інформацію, яка містить статистичні й інші дані щодо безробіття, серед них доповіді про заходи, котрі він проводить або має намір провести для боротьби проти безробіття. В усіх випадках, коли це здійсненне, дана інформація збирається з таким розрахунком, щоб повідомити її протягом трьох місяців, що йдуть безпосередньо за періодом, якого вона стосується” [2].

Водночас виник так званий “американський парадокс”, який полягав у тому, що США з огляду на деякі формальні причини на той час відмовилися ратифікувати Версальську угоду й договір про створення Ліги Націй. Формальною датою розриву з новоутвореним товариством стало 20 листопада 1919 р., коли Сенат відмовився ратифікувати зазначені угоди. Відтак США виявилися поза цією організацією і водночас – поза МОП.

Доволі непросто складалися і тодішні стосунки МОП з Радянською Росією та СРСР. Радянська влада вже з перших років власного існування почала вести соціальну політику, яка загалом не відповідала на той час уже прийнятим у цивілізованих країнах підходам до унормування соціально-трудових відносин. Уже перший радянський Кодекс законів про працю від 1918 р. містив положення, які навіть тогочасними радянськими вченими кваліфікувалися як оголошення загальної трудової повинності [5, с. 108].

Природно, що такі та подібні їм положення суперечили принципам діяльності МОП, серед яких важливе місце відведено забороні примусової праці в різних її формах.

Радянська держава стала членом МОП лише у 1934 р., попередньо вступивши до Ліги Націй, і вже в 1940 р. вийшла з цієї організації (що завдячувало нападку Радянського Союзу на Фінляндію у 1939 р., виключенню цієї країни з числа членів Ліги Націй та наступній відмові включити її

представників до списку країн, що мають право на постійне членство в Адміністративній раді).

Утворення Ліги Націй та її структурних підрозділів стало першим потужним чинником нового підходу до міжнародної правосуб'єктності організацій (дехто навіть вживає термін “ейфорія” від її створення). Проте як власне МОП, так і її державам-членам ще належало усвідомити сутність нових підходів до сфери міжнародного регулювання соціально-трудова відносин. Адже, наприклад, на той час доволі розповсюдженою була думка, що участь держави у МОП “пов'язана з відмовою від прав, що виводяться з національного суверенітету” [3, с. 184].

На противагу цій тезі можна навести як висловлювання тогочасних функціонерів МОП, так і сучасні підходи до уточнення змісту міжнародного права. Наприклад, Девід Морс, який був п'ятим Генеральним директором Міжнародного бюро праці, підкреслював, що “МОП може бути лише настільки ефективним інструментом прогресу, наскільки цього будуть бажати її держави-члени та тристоронні учасники” [4, с. 31]. Деякі сучасні дослідники в унісон зазначеному також стверджують, що передача компетенції міжнародній організації – це не обмеження суверенітету, а, навпаки, один із його проявів [7, с. 31].

На межі XIX–XX ст. визріли соціально-економічні передумови міжнародного регулювання соціально-трудова відносин та повноцінного захисту людей праці. Самим фактом створення та початкової діяльності МОП ознаменовано новий етап упорядкування соціально-трудова відносин, який першочергово полягає в міжнародному визнанні соціально-трудова прав як стрижня загальних прав і свобод людини. Прийняття значної кількості конвенцій на першій сесії МКП стало свідченням як нагальної потреби в міжнародному регулюванні багатьох сфер соціально-трудова відносин, так і про ефективність попередньої підготовки даних документів. Заслуговує на увагу і те, що на сьогодні залишаються чинними та актуальними положення цих конвенцій, що стосуються обмеження тривалості робочого часу та викорінення безробіття.

Список використаних джерел

1. Древаль Ю. Д. Про значущість принципів у діяльності Міжнародної організації праці // Право та інновації. 2015. № 1. С. 26–29. URL: http://nbuv.gov.ua/UJRN/apir_2015_1_5.
2. Конвенція МОП № 2 про безробіття 1919 року. URL: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/993_143. (Дата звернення: 15.10.2017).
3. Кулеба Д. І. Як це було: визнання правосуб'єктності міжнародних організацій // Європейські перспективи. 2013. № 8. С. 180–188.
4. На пути к столетней годовщине МОТ: реалии, модернизация и приверженность трехсторонних участников: докл. Ген. директора / Междунар. конф. труда, 102-я сессия, 2013 г. Женева: МБТ, 2013. 32 с. URL: <http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public>. (Дата звернення: 15.10.2017).
5. Пашерстник А. С. Курс радянського трудового права. Київ: Радян. шк., 1941. 395 с.
6. Шкунаев В. Г. Международная организация труда вчера и сегодня. М.: Междунар. отношения, 1968. 248 с.
7. Шпакович О. Співвідношення наднаціональності міжнародних організацій та суверенітету їхніх держав-членів // Віче. 2014. № 2. С. 28–33.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

ГЕНДЕРНА РІВНІСТЬ У РАТИФІКОВАНИХ УКРАЇНОЮ МІЖНАРОДНО-ПРАВОВИХ ДОКУМЕНТАХ

Білосорочка С. І.,

*к. держ. упр., докторант кафедри політології та філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Здійснено аналіз ратифікованих Україною міжнародно-правових документів щодо забезпечення гендерної рівності та недискримінації в зайнятості, у т. ч. в публічному управлінні, розкрито їхні основні положення.

Ключові слова: публічне управління, гендерна рівність, дискримінація в зайнятості, міжнародно-правові документи.

Bilosorochka S. I.,

*PhD in Public Administration, Doctoral Student of Politology and Philosophy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

GENDER EQUALITY IN INTERNATIONAL LEGAL DOCUMENTS RATIFIED BY UKRAINE

The paper analyzes the international legal documents ratified by Ukraine in terms of their ensuring gender equality and employment non-discrimination, which includes the public administration sphere, and considers their main provisions.

Key words: public administration, gender equality, employment discrimination, international legal documents.

Революція гідності сприяла визначенню України стосовно вектора розвитку в євроінтеграційному напрямі. Вона детермінувала інтенсивний перегляд вже ратифікованих міжнародно-правових документів та підписання угод, що конкретизують діяльність держави в переході до нових форм відносин на основі європейських стандартів, у т. ч. гендерних відносин у публічному управлінні.

Метою статті є визначення ролі міжнародно-правових документів ратифікованих Україною, в забезпеченні гендерної рівності та недискримінації в занятості, зокрема і в публічному управлінні;

Завданнями статті є

– проаналізувати зміст міжнародно-правових документів, що сприяють забезпеченню гендерної рівності та недискримінації в занятості, у т. ч. і в публічному управлінні;

– визначити їхню роль у гендерних відносинах у публічному управлінні України.

Гендерні відносини в Україні вивчають: О. Вороніна, Л. Воронько, А. Гонюкова, Н. Грицяк, Л. Гуслякова, Г. Даудова, І. Жеребкіна, Т. Ісаєва, В. Корженко, І. Лазар, О. Левченко, Т. Мельник, В. Сичова, О. Уварова та ін.

Кожна країна, що прагне набути членство в Європейському Союзі (ЄС), повинна дійти до стандартів, що діють в ЄС, та поважати ті права й обов'язки, що надаються країнам, що входять до його складу. Крім того, в ЄС діє принцип верховенства права Співтовариства, що означає його вищу юридичну силу щодо будь-якої норми національного права.

Тому ратифікація будь-якого міжнародного документа або підписання угод впливає з Договору про ЄС (Маастрихтський договір) (далі – Договір). Гендерні відносини, у т. ч. в публічному управлінні, регулюють:

ст. 2 Договору, де йдеться про те, що Союз засновано на цінностях поваги до людської гідності, свободи, демократії, рівності, правової держави і дотримання прав людини, включаючи права осіб, які належать до меншин. Ці цінності є спільними для держав-членів у рамках суспільства, що характеризується плюралізмом, недискримінацією, терпимістю, справедливістю, солідарністю та рівністю жінок і чоловіків;

ст. 3 Договору, у якій декларується, що Союз бореться з соціальною маргіналізацією і з дискримінацією, сприяє соціальній справедливості і соціальному захисту, рівності жінок і чоловіків, солідарності поколінь та охороні прав дитини.

На основі вищезазначених статей Договору Співтовариство передбачає вжиття заходів, потрібних для боротьби проти дискримінації на підставі статі, раси, етнічного походження, релігії чи віри, психічних чи фізичних вад, віку, сексуальної орієнтації. Тому в ЄС запроваджено стратегію боротьби з дискримінацією, яку, зокрема, відображено в директивах (про ті з них, що стосуються гендерних відносин, йтиметься далі).

Європейську інтеграцію було започатковано як процес, коли дві або декілька європейських країн об'єднуються для створення єдиного економічного, правового та інформаційного простору, укладають інтеграційні угоди з метою взаєморозвитку. Усі інтеграційні процеси пронизано питаннями гендерних відносин, у т. ч. в публічному управлінні.

Європейська інтеграція в широкому розумінні сутності цього процесу означає адаптацію до норм європейського законодавства, підвищення конкурентоспроможності вітчизняної ринкової економіки, а також реформування й розвиток політичних інституцій, здатних забезпечити повноцінне функціонування соціально-правової демократичної держави на засадах громадянського суспільства, налагодження його конструктивного діалогу та співпраці з політико-владними структурами. Вона пріоритетно спрямована на адаптацію України до сучасної системи європейського ладу шляхом поступового її входження до відповідних структур ЄС.

Тому ратифікація Угоди про партнерство і співробітництво між Україною і Європейськими Співтовариствами та їхніми державами-членами”, у якій задекларовано переконання в надзвичайній важливості верховенства закону та поваги до прав людини, стала першою такою угодою, підписаною з країною колишнього СРСР. Документ було підписано 16 червня 1994 р. і ратифіковано Законом України № 237/94-ВР від 10 листопада 1994 р. Процес ратифікації його державами – членами ЄС закінчився лише на початку 1998 р., тому він набув чинності лише з 1 березня 1998 р. Документ став перехідним етапом у розвитку відносин України з ЄС і втратив чинність із ратифікацією 16 вересня 2014 р. Верховною Радою України та Європейським парламентом Угоди про асоціацію між Україною, з однієї сторони, та Європейським Союзом, Європейським співтовариством з атомної енергії і їхніми державами-членами, з іншої сторони (далі – Угода).

За своїм обсягом і тематичним охопленням Угода є найбільшим міжнародно-правовим документом за всю історію України та одним із найбільших міжнародних договорів із третьою країною, коли-небудь укладеним Європейським Союзом.

Угода містить близько тисячі друкованих сторінок та за своєю структурою складається з преамбули, семи розділів, сорока трьох додатків та трьох протоколів. Додатки і протоколи до зазначеної Угоди є її невід'ємною частиною.

Важливою складовою частиною Угоди є її п'ятий розділ "Економічне та галузеве співробітництво". Розділ поділено на двадцять вісім глав, кожна з яких присвячено співробітництву сторін у певній галузі – від управління державними фінансами та космічної сфери до сільського господарства, рибальства та морської політики. У зазначеному розділі в ст. 419 глави 21 "Співробітництво в галузі зайнятості, соціальної політики та рівних можливостей", зокрема, йдеться про сфери співробітництва, а саме про те, що сторони Угоди "посилають діалог та співробітництво щодо забезпечення гідної праці, політики зайнятості, безпечних та здорових умов праці, соціального діалогу, соціального захисту, соціального залучення, гендерної рівності та недискримінації". У ст. 420 цієї ж глави визначено цілі зазначеного співробітництва, і в пп. l та m йдеться про гендерну рівність та недискримінацію, а саме: у п.п. l – про забезпечення гендерної рівності та рівних можливостей для чоловіків та жінок у сфері зайнятості, освіти та навчання, економічної та суспільної діяльності, а також у процесі прийняття рішень; у п.п. m – про подолання дискримінації в усіх її формах та проявах.

На перший погляд, небагатослівно виражено позицію щодо гендерної рівності та недискримінації. Але додатком XL до глави 21 Угоди в підрозділі "Антидискримінація та гендерна рівність" уточнюються терміни упровадження директив щодо дотримання вищезазначених положень із дати набрання чинності Угодою. Зокрема:

– Директива Ради № 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 р., що встановлює загальну систему рівного ставлення у сфері зайнятості та професійної діяльності, – її положення має бути упроваджено протягом чотирьох років;

– Директива Ради № 2004/113/ЄС від 13 грудня 2004 р. про реалізацію принципів рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях доступу та постачання товарів і послуг – її положення має бути упроваджено протягом трьох років;

– Директива Ради № 96/34/ЄС від 3 червня 1996 р. про рамкову угоду щодо батьківської відпустки, укладену СКІПРЕ [Спілка конфедерацій підприємців і роботодавців Європи], ЄЦПР [Європейський центр роботодавців і підприємств] та ЄКПС [Європейська конфедерація профспілок], – її положення мають бути упроваджені протягом трьох років;

– Директива Ради № 92/85/ЄЕС від 19 жовтня 1992 р. про встановлення заходів із заохочення поліпшення безпеки та гігієни праці вагітних працівниць, працівниць, які нещодавно народили, чи годувальниць (десята окрема Директива у значенні ст. 16 (1) Директиви № 89/391/ЄЕС) – її положення мають бути упроваджені протягом трьох років;

– Директива Ради № 79/7/ЄЕС від 19 грудня 1978 р. про поступове запровадження принципу рівного ставлення до чоловіків та жінок у сфері соціального забезпечення – її положення мають бути упроваджені протягом трьох років.

Після набрання чинності Угодою Рада асоціації визначить графік імплементації Україною таких директив: Директиви № 2003/88/ЄС Європейського парламенту та Ради від 4 листопада 2003 р. про деякі

аспекти організації робочого часу; Директиви № 2006/54/ЄС Європейського парламенту та Ради від 5 липня 2006 р. про реалізацію принципів рівних можливостей і рівного ставлення до чоловіків та жінок у питаннях працевлаштування й зайнятості (зі змінами).

На сьогодні найбільш резонансною стала вже згадувана Директива Ради № 2000/78/ЄС від 27 листопада 2000 р. (далі – Директива), метою якої є створення системи для боротьби з дискримінацією на основі релігії або віросповідання, обмеженості фізичних можливостей, віку або сексуальної орієнтації у питаннях зайнятості та професії, з метою реалізації в державах-членах принципу рівноправ'я.

Директива встановлює загальні рамки рівності поводження у сфері зайнятості та професійної діяльності, які охоплюють і гендерні відносини в публічному управлінні, та посиляється на низку нормативно-правових актів, пов'язаних із нею. Зокрема, слід виділити кілька пунктів.

Принцип рівноправного поводження з жінками і чоловіками закріплений важливими актами права Співтовариства, особливо Директивою Ради 76/207/ЄЕС від 9 лютого 1976 р. про реалізацію принципу рівноправного поводження з жінками і чоловіками у доступі до зайнятості, при професійному навчанні, просуванні по службі та у відношенні умов праці.

З метою забезпечення реалізації принципу рівноправного поводження Співтовариство, відповідно до ст. 3 (2) Договору, повинне прагнути усунення нерівноправного ставлення і сприяти ідеї рівноправ'я між чоловіками і жінками, тим більше що жінки часто стають жертвами множинної дискримінації.

Право всіх осіб на рівність перед законом і захист від дискримінації являє собою універсальне право, визнане Загальною декларацією прав людини, Конвенцією Організації Об'єднаних Націй про ліквідацію всіх форм дискримінації по відношенню до жінок, Міжнародною конвенцією про ліквідацію всіх форм расової дискримінації та Міжнародними пактами Організації Об'єднаних Націй про громадянські і політичні права та про економічні, соціальні і культурні права та Європейською конвенцією про захист прав людини і основних свобод, підписаних усіма державами-членами.

Дискримінація, заснована на релігії або віросповіданні, обмеженнях фізичних можливостей, віці або сексуальній орієнтації, може зашкодити досягненню цілей Договору, особливо досягненню високого рівня зайнятості і соціального захисту, підвищенню рівня життя, економічного та соціального взаємозв'язку, а також вільному пересуванню осіб.

Для цього будь-яка пряма або опосередкована дискримінація на основі релігії або віросповідання, обмежених фізичних можливостей, віку або сексуальної орієнтації у сферах, що охоплюються цією Директивою, має бути забороненою на території Співтовариства. Така заборона дискримінації повинна стосуватися і громадян третіх країн, але не стосується відмінностей у стосунках, оснований на громадянстві, і умовах, які стосуються в'їзду і проживання громадян третіх країн та їхнього доступу до зайнятості та професії.

Ця Директива не стосується системи соціального забезпечення та соціального захисту, виплати яких не вважаються доходом у значення цього терміна з метою застосування ст. 141 Договору, а також будь-яких виплат держави, передбачених для забезпечення доступу до зайнятості або дотримання рівня зайнятості.

У дуже обмеженій кількості випадків різниця у ставленні може бути виправданою тоді, коли характеристика (риса), пов'язана з релігією, або віросповіданням, або сексуальною орієнтацією, становить дійсну та визначальну вимогу, коли мета законна, а вимога виважена. Такі обставини повинно бути включено до інформації, яку держави-члени надають Комісії.

Заборона на дискримінацію не повинна завдавати шкоди підтримці або вжиттю заходів, спрямованих на запобігання збиткам (компенсування їх), які завдаються групою осіб певної релігійної приналежності або віросповідання, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації, і такі заходи можуть допускати створення організації осіб певної релігії або віросповідання, інвалідності, віку або сексуальної орієнтації, основною метою яких є сприяння особливим потребам таких осіб.

Ця Директива встановлює мінімальні вимоги, надаючи, таким чином, державам-членам можливість введення або збереження більш сприятливих норм законодавства. Застосування цієї Директиви не повинне слугувати для виправдання будь-якого регресу по відношенню до ситуації, що вже переважає в кожній державі-члені.

Особи, які стали об'єктом дискримінації на основі релігії або віросповідання, обмеження фізичних можливостей, віку або сексуальної орієнтації, повинні мати адекватні можливості юридичного захисту. Для забезпечення ефективного рівня захисту асоціації або юридичні об'єднання повинні бути уповноваженими залучатися до процесу розгляду справи згідно з порядком, визначеним державами-членами, від імені або на підтримку будь-якої жертви, з урахуванням процесуальних норм, що стосуються представництва та захисту в суді.

Ефективне застосування принципу рівності потребує адекватного судового захисту проти віктимізації.

Правила стосовно тягара доказування повинні бути пристосовані до тих випадків, коли мають місце диспозитивні докази випадку дискримінації, і що стосується ефективного застосування принципу рівного поводження, то тягар доказування повинно бути накладено на відповідача, якщо надано доказ такої дискримінації. Тим не менш зобов'язанням відповідача не є доказування того, що позивач сповідує певну релігію або дотримується віросповідання, що в нього певний вид інвалідності, певний вік або певна сексуальна орієнтація.

Держави-члени повинні розвивати діалог з соціальними партнерами та у рамках національної практики, спільно з неурядовими організаціями, опікуватися різними формами дискримінації на робочих місцях та боротися з ними.

Держави-члени повинні забезпечувати наявність ефективних, пропорційних та таких, що мають превентивний характер, санкцій у випадку порушення зобов'язань, що запроваджуються цією Директивою.

Держави-члени можуть доручати соціальним партнерам на їхню спільну вимогу виконання цієї Директиви відносно положень, що регулюються колективними угодами, за умови, що вони вживають усіх необхідних заходів та що вони завжди здатні гарантувати досягнення результатів, що вимагаються цією Директивою.

Зазначена Директива визначає види та ознаки дискримінації (пряма, опосередкована дискримінація, утиск, віктимізація), сферу застосування, професійні вимоги, засоби захисту й приведення у виконання. Акцентується увагу на ролі позитивних дій, соціальному діалозі та діалозі з нерядовими організаціями.

Таким чином, державою ратифіковані основоположні міжнародні договори у сфері протидії дискримінації, що стає правовою основою упровадження міжнародних стандартів принципу недискримінації у внутрішнє законодавство, у т. ч. з питань гендерних відносин, у публічному управлінні України.

Аналіз ратифікованого міжнародного законодавства свідчить про те, що Україна приєдналася до практично всіх міжнародних договорів, що сприяють налагодженню цивілізованих гендерних відносин у публічному управлінні. Необхідне для цього дотримання принципу рівності та недискримінації широко відображено в законодавстві України. Однак практика застосування законодавства з питань гендерних відносин у публічному управлінні України залишає бажати кращого.

З цією метою необхідні:

– урахування експертних пропозицій, зокрема щодо наведених у Директиві визначень форм дискримінації та щодо механізмів їхнього застосування;

– проведення консультацій із громадськістю;

– опрацювання та врахування пропозицій неурядових організацій;

– адміністративної практики органів публічного управління;

– проведення інформаційних та освітніх заходів із питань гендерних відносин у публічному управлінні.

Зазначені пропозиції сприятимуть суттєвому й комплексному удосконаленню імплементації міжнародного законодавства з питань гендерних відносин у практику публічного управління України.

Список використаних джерел

1. Звіт за результатами моніторингу імплементації Національної стратегії у сфері прав людини (I квартал 2016 р.) / підгот. учасниками Меморандуму про співпрацю між представниками громадянського суспільства та Уповноваженим Верховної Ради України з прав людини; редкол.: Семьоркіна К., Блага А., Мойса Б. та ін.; за заг. ред. А. Бущенко, Б. Крикличенко. Київ, 2016. 7 с

2. Про засади запобігання та протидії дискримінації в Україні: Закон України від 6 верес. 2012 р. № 5207-VI. URL: <http://zakon5.rada.gov.ua>.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 35.08:[342.72/73+172.12+172.13]

ГРОМАДЯНСЬКІ КОМПЕТЕНТНОСТІ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ ЯК ЧИННИК РЕАЛІЗАЦІЇ ЄВРОІНТЕГРАЦІЙНОЇ ПОЛІТИКИ УКРАЇНИ

Дідок Ю. В.,

к.вет.н., доц., доцент кафедри державного управління,

Харківський регіональний інститут державного управління

Національної академії державного управління при Президентові України,

м. Харків

Статтю присвячено розгляду громадянських компетентностей як чинника реалізації євроінтеграційної політики України. Узагальнено основні підходи до розгляду поняття громадянської компетентності та складових його структури. Виокремлено переважний підхід науковців до розгляду поняття громадянської компетентності державних службовців, що полягає в її трактуванні з точки зору спроможності до активної участі в суспільно-

© Дідок Ю. В., 2017

громадських процесах. Виявлено особливості поняття “громадянська компетентність”, до яких віднесено багатоаспектність та багатокомпонентність. Запропоновано визначення поняття громадянських компетентностей державних службовців як спроможності активно і відповідально реалізовувати громадянські та службові права й обов’язки, яка формується під впливом здобутого рівня знань, навичок, досвіду, чеснот та особистісної позиції.

Ключові слова: громадянська компетентність державних службовців, підходи до визначення поняття, професійна компетентність державних службовців, державне управління, євроінтеграційна політика України.

Didok Yu. V.,

*PhD in Veterinarian Sciences, Associate Professor,
Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv*

CIVIL COMPETENCES OF PUBLIC SERVANTS AS A FACTOR OF THE IMPLEMENTATION OF THE EURO-INTEGRATION POLICY OF UKRAINE

The article is devoted to consideration of civil competences as a factor in the implementation of Ukraine’s Eurointegration policy. The main approaches to the consideration of the concept of civil competence and its structure constituents have been generalized. The prevailing scientific approach to the concept of civil competence of public servants, which is interpreted from the point of view of the ability to actively participate in social and civil processes, has been defined. The peculiarities of the concept of “civil competence”, which include multidimensionality and multicomponence, have been defined. The definition of the concept of civil competence of public servants as the ability to actively and responsibly implement civil and official rights and duties, which is formed under the influence of the acquired level of knowledge, skills, experience, moral qualities and personal position, has been suggested.

Key words: civil competence of public servants, approaches to the definition of the concept, professional competence of public servants, public administration, European integration policy of Ukraine.

Однією з передумов успішної реалізації євроінтеграційної політики в Україні є встановлення демократії та утвердження демократичних цінностей у суспільстві.

Засадничими документами, що мають зобов’язувальний характер для всіх країн – учасниць Ради Європи, є: Європейська конвенція про захист прав людини і основоположних свобод (1950 р.); Європейська соціальна хартія (1961 р., переглянута 1996 р.); Європейська конвенція про здійснення прав дітей; Хартія з освіти для демократичного громадянства та освіти з прав людини (2010 р.) [1].

Українські вчені зазначають, що сучасні процеси розбудови України як демократичної країни, що прагне посісти чільне місце в об’єднаній Європі, відбуваються, з одного боку, на тлі технологічної та комунікативної глобалізації, гібридної війни, військової агресії Росії, анексії Криму та збройних дій на сході країни, а з іншого – в умовах зміцнення громадянського суспільства, виникнення різних громадських рухів та ініціатив, поширення волонтерської діяльності, посилення патріотизму і неупередженого ставлення до історії та культури Українського народу, складних міграційних змін усередині суспільства [13].

У демократичних державах для кожного покоління важливими є знання, усвідомлення та практичне застосування принципів демократії. У зв’язку з цим основну роль у встановленні демократичних цінностей у суспільстві відіграє система освіти, що покликана сприяти формуванню свідомого, активного громадянина, здатного жити та діяти у громадянському суспільстві, що постійно оновлюється й розвивається. Тож, найважливішим засобом виховання відповідальних і активних громадян є формування та

розвиток у них громадянських компетентностей, освіта для демократичного громадянства та освіта з прав людини.

Імплементация Закону України “Про державну службу” (2015 р.) законодавчо забезпечує можливості для демократизації державного управління. Закон встановлює правові та організаційні засади державної служби як професійної, політично неупередженої діяльності на благо держави й суспільства, головною сутнісною ознакою якої є пріоритет прав та інтересів громадянина, зміна співвідношення державного й приватного інтересу. Успішна реалізація принципів державної служби (верховенства права, законності, професіоналізму, патріотизму, добросовісності, ефективності, рівного доступу до державної служби, політичної неупередженості, прозорості тощо), визначених ст. 4 вищезгаданого Закону [17], передбачає наявність у державного службовця високого рівня сформованості професійних і громадянських компетентностей.

Отже, сучасні умови викликають об’єктивну необхідність формування державного службовця нового типу: освіченого, активного, відповідального, здатного зробити свій внесок у життя суспільства, країни. У цьому контексті особливої актуальності набувають дослідження, пов’язані з формуванням і розвитком громадянських компетентностей у державних службовців.

Розв’язання проблеми громадянських компетентностей започатковано у працях багатьох українських і закордонних вчених, що висвітлюють різні аспекти їхнього розвитку та формування.

Наприклад, на важливості оцінювання громадянської компетентності в кожного громадянина наголошують Г. Гревцева, О. Пометун, Дж. Равен, О. Сухомлинська, Г. Філонов та ін. Формування й розвиток громадянських компетентностей у дітей і молоді розглядається у працях В. Машика, О. Наровлянського, О. Овчарука, Т. Ремех, Т. Смагіна, І. Усенко, Г. Фрейман, О. Шестопалюк та ін. Важливість громадянської компетентності як професійної складової у вчителів, викладачів вищих навчальних закладів, державних службовців обґрунтовується у працях О. Величко, О. Вознюк, Н. Липовської, М. Михайліченко, А. Пільгун, Т. Піроженко та ін. Особливості громадянських компетентностей у державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування висвітлюються у працях В. Вікторова, В. Вирового, В. Волика, Т. Лукіної, Ю. Молчанової, Е. Сергієнко, О. Оболенського, Н. Паращенко, Ю. Підлісної та інших дослідників.

Незважаючи на тривалі дискусії з цього питання, предметом уваги дослідників і експертів залишаються питання структури громадянської компетентності державних службовців, зміни стану її сформованості, розкриття сутності громадянських компетентностей, усвідомлення їхнього місця у процесі професійного зростання управлінців, дослідження підходів до їхнього визначення, переліку та змісту, що є важливими як з теоретичної, так і з практичної точки зору, оскільки слугують основою: для подальшого формування змісту навчання державних службовців; розроблення відповідних освітніх технологій; створення навчально-методичної бази навчання; стандартизації професійної кваліфікації управлінців; визначення умов і змісту професійного розвитку державних службовців відповідно до сучасних потреб державноуправлінської практики.

Мета статті полягає у висвітленні результатів дослідження щодо формування громадянських компетентностей у державних службовців як чинника реалізації євроінтеграційної політики України, що передбачає:

узагальнення основних підходів до розгляду поняття громадянської компетентності та складових його структури; виділення переважного підходу науковців до розгляду поняття громадянської компетентності державних службовців; визначення особливостей поняття “громадянська компетентність”.

Громадянська компетентність людини, громадянина є своєрідним індикатором сформованості громадянського суспільства, громадської свідомості, активності та громадської відповідальності його членів за майбутнє країни, виступає мірилом рівня розвитку демократичних відносин і самих демократичних цінностей. Формування соціуму свідомо активних громадян, які дотримуються демократичних цінностей і настанов у своїй поведінці, а також своєю діяльністю продукують громадянські ініціативи та демократичну культуру, у сучасних умовах є головною передумовою становлення України як демократичної держави [11].

Громадянські компетентності посідають особливе місце у структурі професійних компетентностей державних службовців.

Як зазначає Л. Жабенко, особливістю громадянської компетентності є узагальнювальний характер знань, що робить можливим їхнє застосування до конкретних життєвих ситуацій: знання про проблеми розвитку суспільства, його історичного досвіду; знання законів функціонування соціальних інститутів, політичної системи, базових постулатів демократії; знання, на основі яких формуються уявлення про форми і способи функціонування особистості в політичному, правовому, економічному, соціальному та культурному полі демократичної держави [7].

Аналіз джерел літератури вказує на те, що у науковій літературі існують різні підходи до визначення поняття громадянської компетентності, що характеризують його окремі риси. Зокрема, громадянська компетентність розглядається:

- як різновид соціальної компетентності (Ю. Подлесна [15]);
- функція та чинник розвитку громадянського суспільства (Е. Сергієнко [19]);
- здатність і готовність реалізувати громадянські права і обов’язки (Г. Гревцева [5]; Дж. Равен [18]; М. Грін [2]; Х. Мюнклер [4]; Т. Піроженко [14, с. 6], експерти Європейської програми FCCAS [6]);
- система та/або рівень знань, навичок, досвіду, особистих якостей (Ю. Молчанова [10]; В. Шахрай [20]; І. Зимня [8]);
- рівень громадянської культури (Дж. Равен [18]);
- показник якості професійної (управлінської. – *Прим. автора*) освіти (Т. Лукіна [9]);
- принцип прийняття управлінських рішень (М. Грін [2]).

Узагальнення вищенаведених підходів науковців до визначення поняття, що досліджується, дозволяє виокремити переважні з них: найчастіше громадянська компетентність визначається як здатність і готовність реалізувати громадянські права і обов’язки та/або як система (рівень) знань, навичок, досвіду, особистих якостей.

Розглядаючи громадянську компетентність державних службовців по-різному, вчені мають спільну думку щодо складності її структури.

Ю. Молчанова зазначає, що “на сьогодні не існує єдиного, усталеного переліку громадянських компетентностей державних службовців. Беручи за основу модель компетентностей, що базується на основних принципах

“навчання про”, “навчання через” і “навчання для”, до системи громадянських компетентностей державних службовців віднесено компетентності, що забезпечують ефективну професійну діяльність керівників і спеціалістів з огляду на процеси демократизації, європеїзації державного управління та місцевого самоврядування [10, с. 115].

На основі аналізу Методичних рекомендацій з розробки професійних програм підвищення рівня професійної компетентності державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування та депутатів місцевих рад українські вчені дійшли висновку, що громадянські компетентності входять до всіх трьох компонентів професійної компетентності державних службовців, оскільки включають: *систему професійних знань* у галузі політичних, юридичних, психолого-педагогічних та інших наук; *вміння* щодо вмотивованого здійснення адміністративно-технологічної, консультаційної, інформаційно-комунікаційної та іншої діяльності; *особистісну позицію* суб'єкта по відношенню до суспільства, соціального оточення, до самого себе і своєї поведінки тощо [12].

Розкриваючи зміст громадянської компетентності, Х. Мюнклер наголошує на її *трикомпонентній* структурі, яка складається з таких елементів:

- *когнітивний* (рівень знань та здатності для опанування цими знаннями);
- *процедурний* (знання і здібності, що необхідні для втілення потенційним політичним актором визначених у межах чинного інституціонального порядку можливостей впливу);
- *габітуальний* (наявність здібностей, внутрішніх настанов, цінностей, прагнень, що необхідні для прояву активних конкретних дій) [2].

Трактуючи громадянську компетентність як чинник розвитку громадянського суспільства, Т. Сергієнко виділяє в структурі поняття когнітивний, ціннісний і діяльнісний компоненти:

- *когнітивний*: цілеспрямоване становлення системи знань державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування;
- *ціннісний*: передбачає об'єктивацію певних цінностей у державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування, зокрема: повага до прав, віросповідання і свобод інших людей; компромісність; патріотизм; повага до Конституції України, символів державності; почуття обов'язку; толерантність; прагнення до співпраці; виражена особиста активність; позитивне ставлення до виконання громадянського обов'язку, суспільного значення і соціальних наслідків власної активності чи пасивності.
- *діяльнісний*: володіння громадянином певними вміннями та навичками [19].

З позиції сучасної педагогічної науки громадянська компетентність розглядається як інтегративна характеристика особистості, що має такі складові:

- *громадянські знання*, на основі яких формуються уявлення про форми і способи життя та реалізації потреб та інтересів особистості в політичному, правовому, економічному, соціальному та культурному просторі демократичної держави;
- *громадянські вміння й досвід* участі в соціально-політичному житті суспільства і практичного застосування знань;
- *громадянські чесноти* – норми, настанови, цінності та якості, притаманні громадянину демократичного суспільства [16].

Зарубіжні дослідники виділяють у структурі поняття “громадянська компетентність” такі складові:

– *знання* (прав і обов’язків людини, політичної ситуації, політичного устрою, історії і культурної спадщини країни тощо), *навички* (вирішення конфліктів, міжкультурного спілкування, прийняття рішення, дослідження можливостей, критичного й аналітичного мислення, інтерпретації інформації, спілкування та співпраці у мультикультурному середовищі та ін.),

– *відношення* (до політичних питань, інших думок, культури; прояв самостійності, поваги, толерантності, відкритості до змін тощо), *цінності* (прав людини, верховенства права, соціальної справедливості, збереження навколишнього середовища, повага до демократичних цінностей, гендерної рівності, ненасильства, релігійних відмінностей, свободи і чеснот людини та ін.),

– *поведінку* (активного, свідомого, вільного члена громадянського суспільства) [3].

Т. Лукіна наголошує на необхідності визнання громадянської компетентності державних службовців та посадових осіб органів місцевого самоврядування обов’язковою умовою вступу на державну службу та службу в органах місцевого самоврядування і проходження її та, відповідно, оцінювання рівня її сформованості як показника якості професійної освіти даних категорій службовців. На думку дослідниці, державні службовці повинні не лише мати необхідні громадянські компетентності як звичайні громадяни України, а й володіти ними на достатньо високому рівні у якості результатів професійної освіти – професійних компетентностей для повноцінного виконання ними своєї професійної діяльності та посадових обов’язків [9, с. 154]

Формування й розвиток громадянських компетентностей є суспільно значущою проблемою і завданням державної політики в контексті реалізації євроінтеграційного курсу України. Наявність соціально активних і компетентних громадян є загальновизнаним показником рівня розвитку демократії та демократичних відносин суспільства та його цивілізованості.

Законом України “Про державну службу” та іншими правовими актами висувуються вимоги до особистих якостей державних службовців, які нерозривно пов’язано з громадянськими компетентностями, зокрема: патріотизму, демократизму, толерантності гуманізму, пріоритету прав людини і громадянина, спрямованості на захист інтересів громадян, доброчесності, політичної неупередженості, заборони всіх форм та проявів дискримінації тощо.

У сучасній науковій літературі сформувалися різні підходи до визначення сутності поняття “громадянська компетентність”, що свідчить про відсутність єдиної загальновизнаної дефініції.

У результаті аналізу джерел визначено такі підходи до розгляду поняття “громадянська компетентність”: різновид соціальної компетентності; функція та чинник розвитку громадянського суспільства; характеристика, що визначає готовність і здатність людини виконувати громадянський обов’язок та реалізувати себе у громадянській діяльності; система та/або рівень знань, навичок, досвіду, особистих якостей; рівень громадянської культури; показник якості професійної освіти; принцип прийняття управлінських рішень.

Шляхом узагальнення різних підходів науковців до визначення поняття встановлено, що більшістю науковців громадянська компетентність розглядається:

- як здатність і готовність реалізувати громадянські права і обов'язки;
- система (рівень) знань, навичок, досвіду, особистих якостей.

Маючи різні погляди на громадянську компетентність державних службовців, вчені висловлюють спільну думку щодо складності її структури та виділяють такі складові (компоненти, елементи): когнітивний, процедурний, габітуальний (Х. Мюнклер) [4]; когнітивний, ціннісний, діяльнісний (Т. Сергієнко) [19]; громадянські знання, громадянські вміння й досвід, громадянські чесноти (О. Пометун) [16]; знання, відношення, поведінку (Б. Хоскінс із співавт.) [3]; система професійних знань, вміння, особистісна позиція (М. Орлів) [12]. Отже, особливістю поняття громадянської компетентності є його складність, багатоаспектність та багатокомпонентність (наявність декількох складових, що мають якості інтелектуального, світоглядно-методологічного і морально-етичного характеру).

Специфіка професійної діяльності державних службовців полягає в необхідності виконання покладених на них обов'язків і реалізації сукупності повноважень в умовах суворого дотримання вимог, встановлених законами та нормативно-правовими актами. Виходячи з цього та засновуючись на узагальненні визначень поняття громадянської компетентності в рамках переважного підходу стає можливим формулювання громадянської компетентності державних службовців як спроможності активно і відповідально реалізовувати службові та громадянські права і обов'язки, яка формується під впливом здобутого рівня знань, навичок, досвіду, чеснот та особистісної позиції.

Перспективою для проведення подальших досліджень є визначення переліку та змісту ключових громадянських компетентностей з метою подальшого запровадження компетентнісного підходу до навчання державних службовців.

Список використаних джерел

1. Council of Europe Charter on Education for Democratic Citizenship and Human Rights Education. Recommendation CM/Rec(2010)7 and Explanatory Memorandum: Strasbourg: Council of Europe Publishing, October, 2010. URL: http://doccu.in.ua/wpFcontent/uploads/2016/03/Charter_brochure_EN.pdf.
2. Green M. Global citizenship: What are we talking about and why does it matter? // Trends and Insights For International Education Leaders. 2012. January. P. 1–3.
3. Measuring Civic Competence in Europe by Bryony Hoskins, Ernesto Villalba, Daniel Van Nijlen, and Carolyn Barber. European Communities, 2008. 134 p. URL : publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC42904/bryonyccijrc42904_final.pdf.
4. Munkler Herfrid. Der kompetente Burger // Ansgar Klein, Rainer SchmalzBruns (Hrsg.) Politische Beteiligung und Burgerengagement in Deutschland. Moglichkeiten und Grenzen. – Bonn 1997, Bundeszentrale fur politische Bildung. S. 153–172. URL: <http://www.academyFgo.ru/Site/GrObsh/Publications/Munkler1.shtml>.
5. Гревцева Г. Я. Гражданское воспитание как фактор социализации школьников: дис. ... д-ра пед. наук. Челябинск, 2006. 359 с
6. Європейська програма "Fostering Civic Competence Amongst Students" [CIVICO [Internet Resource] / Fostering Civic Competence Amongst Students. URL: <http://www.civicoproject.eu>.
7. Жабенко Л. В., Сизон В. Г. Громадянські компетентності посадових осіб місцевого самоврядування як інструмент реалізації принципів "доброго врядування" // Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зб. метод. матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення

кваліфікації держ. службовців і посадових осіб місцевого самоврядування / за заг. ред. Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. К.: НАДУ, 2016. – 308 с.

8. Зимняя И. А. Ключевые компетенции – новая парадигма результата образования / И. А. Зимняя // Высш. образование сегодня. 2003. № 5. С. 34–42.

9. Лукіна Т. О. Громадянські компетентності як показник якості професійної освіти державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування // Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зб. метод. матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держ. службовців і посадових осіб місц. самоврядування / за заг. ред. Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. Київ: НАДУ, 2016. С.148–162.

10. Молчанова Ю. О. Компетентнісний підхід у підготовці державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування з ОДГ/ОПЛ. Особливості навчання дорослих // Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зб. метод. матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держ. службовців і посадових осіб місц. самоврядування / за заг. ред. Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. Київ: НАДУ, 2016. С.104–119.

11. Навчаємо демократії: базові матеріали з питань демократичного громадянства та прав людини для вчителів / Р. Голлоб, П. Крапф, В. Вейдингер; заг. ред. Р. Голлоб, П. Крапф, В. Вейдингер та ін.]; пер. з англ. та адапт. Л. І. Парашенко; заг. ред. укр. версії Н. Г. Протасова. Київ: НАДУ, 2011. Т. 1: Навчання і життя в демократії. 158 с.

12. Орлів М. С. Основні підходи до розробки програм підвищення кваліфікації із розвитку громадянських компетентностей державних службовців і посадових осіб місцевого самоврядування // Громадянські компетентності у професійній освіті державних службовців та посадових осіб місцевого самоврядування: зб. метод. матеріалів для системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації держ. службовців і посадових осіб місцевого самоврядування / за заг. ред. Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. Київ: НАДУ, 2016. С.120–133.

13. Парашенко Н. Г. Державна політика України в галузі освіти для демократичного громадянства та освіти з прав людини // Актуальні питання формування та розвитку громадянських компетентностей в Україні: матеріали Всеукр. наук.-практ. конф. за між нар. участю “Розвиток громадянських компетентностей в Україні” (Київ, 17–18 березня 2016 р.) / за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка, Н. Г. Протасової, Ю. О. Молчанової. Київ: НАДУ, 2016. С. 3–12.

14. Піроженко Т. О. Демократичне суспільство на шляху усвідомлення цінності людського буття / Т. О. Піроженко // Новітні тенденції розвитку демократичного врядування: світовий та український досвід: матеріали наук.-практ. конф. за міжнар. участю, Київ, 30 трав. 2008 р.: у 3 т. / за заг. ред. О. Ю. Оболенського, С. В. Сьоміна. Київ: НАДУ, 2008. Т. 2. 388 с.

15. Подлесная Ю. Е. Гражданская компетентность в современном обществе: политологические аспекты формирования и развития: автореф. ... канд. полит. наук: 23.00.02 / Моск. гор. ун-т управления. М., 2006. 18 с.

16. Пометун О. І. Формування громадянської компетентності: погляд з позиції сучасної педагогічної науки // Вісник програм шкільних обмінів. 2005. № 23. С. 18.

17. Про державну службу: Закон України № 889FVIII від 10 груд. 2015 р. URL: <http://zakon4.rada.gov.ua/laws/show/889F19>.

18. Равен Дж. Компетентность в современном обществе: выявление, развитие, реализация: пер. с англ. М.: КогитоФЦентр, 2002. 396 с.

19. Сергієнко Е. О. Громадянська компетентність державних службовців як чинник розвитку громадянського суспільства // Теорія і практика державної служби: стратегія реформ – 2020: матеріали VIII Міжнар. наук.-практ. конф. 30 жовт. – 23 листоп. 2015 р. Дніпропетровськ: Вид-во ДРІДУ при Президентові України, 2015. URL: http://www.dridu.dp.ua/konf/konf_dridu/dums_konf_2015/material_dums_2015.htm.

20. Шахрай В. М. Громадянська компетентність особистості як проблема сучасного суспільства // Український соціум. 2008. № 2 (25). С. 123–134.

Надійшла до редколегії 20.11.2017 р.

УДК 378:316.4+37.014.611

ІНСТИТУАЛІЗАЦІЯ ВИЩОЇ ОСВІТИ В ІСТОРІЇ ЄВРОПЕЙСЬКИХ СУСПІЛЬНИХ ПРАКТИК

Озаровська А. В.,

*аспірант кафедри політології і філософії,
Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України,
м. Харків*

Проаналізовано європейські суспільні практики виникнення й розвитку інституту вищої освіти у процесі історичного розвитку суспільства. Акцентовано на основних етапах розвитку університетів та вищої освіти в контексті соціальних викликів, змісті університетської освіти, моделях та концепціях університету тощо.

Ключові слова: університет, вища освіта, інституціоналізація, “сім вільних мистецтв”, види (форми) навчання, послідовність (спадкоємність) у навчанні, основні моделі університету.

Ozarovska A. V.,

*Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department,
KRI NAPA, Kharkiv*

INSTITUTIONALIZATION OF HIGHER EDUCATION IN HISTORY OF EUROPEAN SOCIAL PRACTICES

The article analyzes the European social practices of the emergence and development of the institution of higher education in the process of historical development of society. The focus is on the main stages of the development of universities and higher education in the context of social challenges, the content of university education, models and concepts of the university, etc.

Key words: university, higher education, institutionalization, “seven free arts”, types (forms) of education, consistency (continuity) in education, main models of university

Наукове осмислення проблеми становлення й розвитку інституту вищої освіти у процесі історичного розвитку суспільства має важливе значення для осмислення основних принципів європейського гуманітарного та адміністративного просторів, забезпечення комунікації українського та світового наукового середовища щодо менеджменту якості в державному управлінні вищими навчальними закладами.

Починаючи з 1972 р. (доповідь Римського клубу) науковці, політики й управлінці-практики інтенсивно займаються осмисленням і пошуками дієвих механізмів вирішення проблеми “меж розвитку”, що стосується всіх без винятку суспільних інститутів і пов’язана з соціально-економічними наслідками нерегульованості та непередбачуваності в розвитку суспільства. Це призвело до переосмислення стратегій сталого розвитку сім’ї, територіальної громади, регіонів, держав, європейського співтовариства тощо. З’являються нові виклики і перед вищою освітою, що вимагають її якісних змін, суттєвої, радикальної модернізації. Дискусії щодо місії сучасного університету, його покликання й призначення, а також пошуку його нових суспільно-ефективних моделей викликала публікація Б. Рідінгса “Університет в руїнах” [12] (ідеться про “класичний університет” гумбольдтівського типу.

Зрозуміло, що в контексті стратегічного планування сталого розвитку окремих територій та сфер суспільного життя необхідно з’ясувати можливості сталого розвитку кожного вищого навчального закладу.

Отже, усе зазначене вимагає застосування в даному науковому дослідженні принципу єдності історичного і логічного, що дозволяє проаналізувати послідовний і спадкоємний розвиток вищої освіти, її поступової інституціоналізації в суспільних практиках та переходу під вплив “світської влади” (державного управління).

Історії розвитку вищої освіти й університету присвячено наукові розвідки Вільгельма фон Гумбольдта, Юргена Габермаса, Ганса-Георга Гадамера, Жака Деріда, Елке Вейка, Хосе Ортеги-і-Гассета, Естріка Габріела, Емері Касла, Алана Коббана, Вольфа Лепеніса, Ендрю Люса, Джона Генрі Ньюмена, Ярослава Пелікана, Філіса Рідлі, Білла Рідінгса, Вальтера Рюга, Джона Скотта, Мадіни Тлостанової, Хуго Хорти, Карла Ясперса та ін., а також сучасних українських дослідників В. Андрущенка, О. Антонової, С. Вітвицької, Л. Горбунової, М. Зубрицької, К. Корсака, М. Култаєвої, С. Курбатова, Н. Мирончук, Н. Сидорчук тощо.

Мета статті – аналіз змін парадигмально-ціннісних орієнтирів вищої університетської освіти в історії розвитку суспільства.

Протоуніверситетська освіта має тривалу історію. До того ж ідеться не лише про стародавні європейські території, а й про Стародавній Схід з його багатотисялітньою науковою традицією [4, с. 25–26; 7].

Разом із тим університети в сучасному їхньому розумінні оформилися в Європі тільки в XI–XIII ст. (перші університети виникають в європейських містах: Болоньї (1088 р.), Оксфордї (XII ст., точна дата заснування Оксфордського університету невідома), Парижі (1200 р.), Кембриджі (1209 р.), Падуї (1222 р.), Неаполі (1224 р.), Лісабоні (1290 р.), Празі (1348 р.), Кракові (1364 р.), Відні (1365 р.) та ін.).

Західноєвропейські університети не випадково виникають саме в епоху пізнього Середньовіччя. Одним із найважливіших джерел прогресу середньовічної культури XI ст., що згодом потужно впливає на розвиток міської культури, стає народна селянська культура. У той час в Європі відбувається швидке зростання міст за рахунок їхнього заселення збіднілими селянами та деякими представниками знаті, яка також змінювала свій спосіб життя з різних причин. Міські види занять – торгівля й ремесло – вимагали активності, обачливості, породжували раціоналістичний підхід до життя та власної діяльності. Саме міські жителі вважаються збудниками “боротьби” за звільнення від феодала та монастиря на міських землях. Звичайно це протистояння вимагало значних зусиль і зайняло чималий історичний термін, проте завершилось успіхом [1, с. 12]. Городяни починають об’єднуватися в комуни з утворенням органів самоврядування. У XII ст. з’являється міське право – Магдебурзьке право; уперше в історії його отримало німецьке місто Магдебург у 1188 р. Магдебурзьке право передбачало такі привілеї містам: створення власних органів урядування, свого суду, купецьких об’єднань та цехів, закріплювались права міських станів – купців, міщан, ремісників, регулювались питання торгівлі, опіки, спадкування тощо.

Тогочасний європець значно розширює свої знання в галузі медицини, астрономії, географії, математики та інших наук, чому сприяли так звані “хрестові походи” та знайомство з арабською культурою. Загалом “інформаційний голод” інтелектуальної еліти суспільства вже не могла задовольняти церковна схоластика. Відтак окремі особи, які володіли певними науковими знаннями й прагнули пізнати більше, ніж це дозволяла робити церква у своїх школах, починають створювати позацерковні спілки, до яких долучаються всі охочі. Зокрема, у XII ст. в Європі почали з’являтися перші

університети (нім. *Universität*, від латин. *universitas* – сукупність; у сучасному розумінні вищий навчально-науковий заклад, який готує фахівців із багатьох галузей знань і здійснює науково-дослідну роботу). Поступово утворюються корпорації вчителів-магістрів та учнів-школярів. Основою для організації університетів стала феодальна цехова структура: товариство, присяга, регламентація праці й монополізація виробництва, посадовий розподіл за аналогією з цехом середньовічних ремісників: школяр – учень; бакалавр – підмайстер; магістр чи доктор – майстер. Тобто університетська вчена спільнота була аналогом цеху середньовічних ремісників, вченим братством, згуртованим в учнівсько-вчительську корпорацію [1, с. 14; 6, с. 23; 9, с. 19].

Оскільки всяке товариство, купецька ганза, гільдія чи торгівельно-промисловий цех у середні віки називався *universitas*, то представники педагогічного і вченого ремесел стали називатися *Universitas Studium* (вища освіта) або просто *Universitas Studentium* (студенти). Згодом закріпилася назва *Universitas Magistrorum et Scholarium*, що стала прототипом сучасного терміна “університет” (*universitas*) [9, с. 18].

У XII ст. стає звичним явищем мандрування Європою “вчених людей”. З одного боку, таким чином вони осягали практику реального життя як “жадаючі знань”, а з іншого – самі “ділилися “вченими” знаннями з населенням. “Навчаючи, вчитися самому” – такою стає головна формула середньовічної вищої освіти. Сьогоднішній учень – завтра вчитель, що й сам був не проти повчитися на вченого Майстра. Наприклад, П’єр Абеляр (1079–1142) – відомий французький богослов, філософ-схоласт і поет (досліджував питання логіки й теології) – залишає Собор Паризької Божої Матері і йде шляхами Європи навчати вчорашніх учителів й вчитися у них самому.

Значну частку серед мандрівників складали так звані *ваганти* (від латин. дієслова *vagari* – бродити), яких можна вважати найобдарованішою культурною верхівкою середньовічного учнівства. Серед вагантів було чимало поетів (сьогодні збереглися окремі збірки студентських пісень і віршів часів середньовіччя).

Перші європейські університети відрізнялися високим рівнем викладання конкретних предметів, що могло приваблювати мандрівне учнівство, шукачів нових наукових знань. Зокрема університет в Орлеані (1306 р.) був бажаним для тих, хто займався вивченням латинської мови та літератури давніх класиків, у Болоньї – приваблював тих, хто хотів стати добрим знавцем права (судових кодексів), у Париж ішли охочі оволодіти філософськими і богословськими знаннями. Найвідомішим освітнім центром в Англії був Оксфорд [1, с. 14–15; 6, с. 24].

Навчання в середньовічному університеті велося латиною і лише з XIV ст. – частково народними мовами. Усі викладачі гуртувалися в особливі організації, так звані факультети (від латин. *facultas* – здібності; йдеться про здатність викладати чи вивчати певну навчальну дисципліну). Деяко пізніше під словом “факультет” почали розуміти той структурний підрозділ університету, де викладалася певна галузь знань. Університети, як правило, мали чотири факультети, при цьому найбільш численним був “молодший”, чи “артистичний” (загальноосвітній), факультет (від латин. *artes* – мистецтво). На даному факультеті протягом п’яти-семи років вивчалися так звані “вільні мистецтва” (на навчання приймалися усі, хто мав змогу і бажання). На три “старших” факультети (медичний, юридичний та богословський) з терміном навчання п’ять-шість років приймали лише тих студентів, які закінчили “артистичний” факультет [1, с. 15; 2; 6, с. 24].

Отже, загалом навчання мало приблизно такий вигляд [9, с. 20–21]:

– віком до 15 років підліток навчався латини, читання, письма та рахунку в монастирській чи міській школі;

– після цього він міг продовжити навчання учнем університетського магістра загальноосвітнього факультету, де вивчалися “сім вільних мистецтв” (навчання тривало упродовж двох років): у цей час юнак залучався до участі в студентських диспутах і в підсумку проходив випробовування на ступінь бакалавра;

– наступні два роки відводилися на слухання лекцій з метафізики, психології, етики, політики (за творами Арістотеля), а також вивчалися космологія й математика;

– далі студент сам починав учителювати: його призначали помічником магістра (магістр проводив диспути, а студент виступав у ролі відповідача); результатом цієї праці був іспит на ступінь ліценціата (*licentiam docendi*).

Перша прочитана лекція як ліценціата була підставою для отримання фаху – “магістр вільних мистецтв” (*magister artium liberalium*).

Після цього ще два роки молодий викладач повинен був навчати студентів і продовжувати своє навчання на “старшому” факультеті. Лише після того, як “магістру мистецтв” виповнювалося 21 рік, і він уже шість років до цього опановував університетську науку, для нього починалося навчання на магістра на “старшому факультеті” й паралельно продовжувалась обов’язкова іще одна дворічна викладацька діяльність. Отже, на “старшому факультеті” існували свої правила іспитів та вікові межі, але після складання іспиту слухач отримував ступінь магістра права, медицини чи теології.

Основними видами навчання в перших університетах були лекції та диспути, водночас студенти виконували багато вправ і писали письмові роботи – трактати. Лекції поділялися на ординарні (важливі, обов’язкові) та екстраординарні (додаткові). Дисципліна на ординарних лекціях була суворою: заборонялося переривати лекцію запитаннями. Диктування лекцій з папірця засуджувалось (за диктування могли позбавити на рік права викладання). Викладач повинен був вільно й цікаво подавати матеріал.

Навчальна програма зазвичай розписувалася на цілий рік. Семестри вперше з’явилися в Німеччині наприкінці XV ст. Навчальних курсів не існувало: студенти “слухали” не курс, а певну “книгу”. Тож, і систематичного подання навчального матеріалу не було [4, с. 31–32].

Другим важливим видом (формою) навчання був диспут з певного питання (або окремої тези для обговорення), що міг тривати 15–20 годин. Диспути – дискусійні “апофеози університетської вченості” – проводились не постійно, а тільки один раз на рік упродовж двох тижнів. На цих словесних баталіях досягалося однієї з головних цілей тогочасної університетської освіти – у студентів формувалася здатність (талант) активно захищати свої погляди, майстерність вести публічні спори на досить абстрактні наукові та релігійні теми. Ці словесні суперечки розвивали в студентів навички щодо оперування фактами, вибудовування фактів у логічній послідовності, вміння абстрактно мислити.

Практичні заняття відбувалися у формі “репетицій”. На “репетиціях” студенти повторювали пройдений матеріал, відповідали на запитання, пов’язані зі змістом певного тексту [1, с. 16; 4, с. 32].

Отже, *по-перше*, із самого початку важливою функцією середньовічних європейських університетів без перебільшення можна вважати їхню

здатність до самооновлення шляхом підготовки викладачів та вчених. По-друге, їхня ієрархічна, ступенева структура освіти передбачала спадкоємність і обов'язковість проходження студентами чітко визначених ступенів навчання, а діяльність викладачів, які проводили заняття, починає розглядатися як педагогічна професія. По-третє, з поняттям “університет” пов'язується уявлення про вищий навчальний заклад, де реалізується вільне викладання і розвиток усіх галузей науки (*universitas litterarum*), незалежно від їхнього практичного застосування. По-четверте, специфічною особливістю університету, його інституціональною сутністю стає поєднання викладання з дослідженнями, або навіть тотожність дослідження й навчання, оскільки у процесі навчання постійно присутній пошук і знаходження прихованих смислів, розшифровка символів, озаріння-тлумачення як цільові настанови, методи пізнання [2; 9]. По-п'яте, однією з найважливіших ознак середньовічних університетів є те, що вони були автономними установами з органами самоврядування.

Кожний університет, як і кожний цех ремісників, мав низку привілеїв, користувався значною самостійністю і часто не підпорядковувався місцевій владі. У нелегких змаганнях за свою незалежність та права співтовариство вчителів і учнів часто зверталось до короля або вдавалося до своєрідного “страйку” – припиняло навчання й покидало місто. Міська влада, як правило, наполягала на їхньому поверненні, оскільки поява в місті університету сприяла пожвавленню громадського життя, торгівлі, зростанню прибутків. Саме це є причиною того, що міста сприяли відкриттю університетів, визначаючи конкретний мінімум учнів та оплату праці професорів [1, с. 17; 9, с. 19].

Врешті-решт статус та права університету стали підтверджуватися привілеями – особливими документами, підписаними римськими папами чи королями. Привілеї закріплювали університетську автономію (власний суд, управління навчальним закладом, право надання наукових ступенів тощо), а також звільняли студентів від військової служби тощо.

Певні елементи інституціоналізації середньовічного європейського університету стосуються отримання ним цілого ряду прав і привілеїв, що відбувається протягом XII–XIII ст., або у той же час, коли згідно із Магдебурзьким правом надаються привілеї й більшості європейських міст. Серед університетських привілеїв можна виокремити таке:

- дозвіл на вивчення не лише “семи вільних мистецтв”, а й право (цивільне і канонічне), теологію, медицину;
- право на отримання частки бенефіціальних церковних доходів на навчання;
- можливість викладача працювати в будь-якому іншому університеті без додаткових іспитів за умови наявності ступеня доктора наук одного із навчальних закладів;
- відповідальність тих, хто навчається, перед вчителями або місцевим єпископом (за вибором) замість загальної відповідальності перед міськими суддями;
- право видавати свої закони, статuti й розпорядження, що регламентують оплату праці викладачів, прийоми і методи навчання, дисциплінарні норми, порядок проведення іспитів тощо [9, с. 19–20].

Університети створювалися під впливом потужних на той час соціальних інститутів – церкви і світської влади. Проте, незалежно від внутрішньої й зовнішньої політики університетського співтовариства, загальновизнана

й загальноприйнята система цінностей і нормативів середньовічного університету базувалася, як уже зазначалося, на органічному поєднанні навчання, дослідження і виховання, що й забезпечило університетам стійкість, життєздатність та суспільну значущість в епоху Середньовіччя й наступні періоди європейської історії. Навчання “семи вільним мистецтвам” було достатнім для отримання студентами кваліфікації бакалавра, а наступні спеціалізовані форми навчання на факультетах теології, медицини, права і вільних мистецтв створювали сприятливі умови для найбільш заможних та здібних студентів на отримання ступеня магістра. Після складання кваліфікаційного іспиту (*ius ubique docendi*) та закінчивши повний курс навчання в університеті (11–15 років) магістри отримували ступінь доктора наук і право викладання в будь-якому європейському університеті. Зміст магістерської підготовки мав гуманітарну спрямованість і орієнтованість на інтелектуальний розвиток магістранта [1, с. 16; 2; 9, с. 20].

У свою чергу, серед основних типів університетської освіти у період Середньовіччя фахівці пропонують виділяти дві основні моделі, а саме: модель Болоньї, зі *світською орієнтацією*, домінуванням студентської гільдії, яка на свій розсуд визначала структуру, зміст навчальних дисциплін та обирала на контрактній основі професорів, а також Паризьку модель – з переважанням магістерської гільдії, з помітно вираженою *теологічною спрямованістю*, сильним впливом факультету вільних мистецтв, де університет утворювали магістри, а студенти були лише членами університетської спільноти [2; 9, с. 22].

Важливою особливістю Болонського університету можна вважати те, що він був юридичним, на противагу Паризькому університету, де з самого початку було віддано перевагу теології. Наслідком виключно юридичної спрямованості освіти в Болонському університеті стало те, що він не був підпорядкований, подібно Сорбонні, верховному управлінню пап, оскільки дозволу Ватикану на викладання римського права не було потрібно, разом із тим для занять теологією папська санкція була необхідною. У 1253 р. папський престол затвердив привілейований статус університету, запровадивши при цьому процедуру участі в якості контролера на іспитах і за видачею дипломів представника церкви (болонський архієпископ).

Студенти університету не тільки обирали ректора, організували свої ради (*consiliani*) і проводили збори студентського братства, а й самі наймали професорів, оплачували їхню роботу. Окрім того, кращі студенти займалися прийомом до університету. Єдине серйозне зобов'язання, що накладалося на випускника, – відпрацювати після закінчення університету задля слави міста [4, с. 39–40].

У 1158 р. німецьким імператором Фрідріхом I, який був на той час королем Ломбардії, надані студентам, які вивчали право, такі пільги: вільно подорожувати по всіх країнах, користуючись захистом його імені; бути підсудним у Болоньї виключно суду викладачів або єпископа. Усе це оформлено у вигляді спеціальної хартії, що стала першим у Старому Світі університетським статутом [4, с. 43].

За наявності цілої низки інституціональних ознак, середньовічний університет тривалий час залишився доінституціональним утворенням, оскільки була відсутньою система освіти та управління освітою; існування різних типів шкіл не передбачало наступності й послідовності (ступневості) в освіті та ін. Водночас університети відігравали значну роль у розвитку

культури, подоланні феодальної обмеженості, донесенні середньовічній людині значної частки спадку від античного світу, вони сіяли смуту та сумніви в розумінні людсьми світу природи та світу їхнього власного буття, незважаючи на загрози для життя від інквізиції.

Головними принципами, що притаманні університету незалежно від історичної епохи, вважаються:

- повнота пропонованого в університеті наукового знання;
- дух свободи творчості у процесі викладання та навчання;
- здатність університету до самооновлення шляхом підготовки викладачів та вчених [3, с. 16–17; 9, с. 18].

Отже, процес інституціоналізації вищої освіти пов'язано з двома базовими соціально-історичними моделями університету: середньовічний докласичний університет (доінституційний етап у його розвитку) та класичний університет (інституціональний етап). Це спричинено певними змінами його соціально значущих функцій, соціальних цінностей та норм поведінки людей. Зміна ціннісних орієнтацій в епохи Відродження, Нового часу та Просвітництва привела до формування нових ідеалів освіти, що відповідали вимогам часу. На початок XIX ст. університетська освіта досягла розвиненої інституційної стадії [9, с. 19, 22].

Інституціональну стадію в розвитку університетської освіти пов'язано з моделлю класичного університету, у межах якої фахівці виділяють чотири його концепції: гумбольдівська (німецька), наполеонівська (французька), ньюманівська (англійська) і американська.

До кінця XVIII ст. секуляризація, Велика французька революція та Просвітництво приводять до переосмислення ролі освіти і знань у суспільному поступі [5] й до появи так званого кантівсько-гумбольдівського університету (за визначенням дослідника Б. Рідінгса [12]), який відповідає часу утворення держав-націй і є потужним провідником ідей національної держави та національної культури. В кантівсько-гумбольдівському університеті гуманітарна думка й природознавство знаходяться на службі нових суспільних відносин, що народжуються в нових державах-націях.

Німецька модель університету ґрунтувалась на ідеї академічної свободи, незаангажованості науки в осягненні істини, навчання студентів мисленню, а не професії, поєднанні навчання і наукових досліджень, внутрішньому саморозвитку університету й університетської освіти.

Згідно з англійською моделлю, університет також не повинен слугувати вузькопрактичним інтересам, а передусім пізнанню істини. Від німецької моделі його відрізняє певне відокремлення навчання від наукових досліджень та переконання, що університет повинен займатися лише навчанням (розвитком) особистості, її підготовкою до активної, творчої діяльності.

Відповідно до американської моделі університету його головною метою є виховання інтелектуалів, здатних забезпечити суспільний поступ; органічне поєднання навчальної й дослідницької роботи, науки й виробництва; обов'язковість для викладачів ведення наукових досліджень на виробництві. Університет має бути місцем, де завершується навчання теорії, яка розуміється як засіб розвитку цивілізації.

Французька модель передбачає: публічний характер університетів і сильний вплив на них держави; регламентацію урядом управління університетом; законодавче регулювання програм навчання; концентрацію на навчанні й окремій організації наукових досліджень [3; 9, с. 22–23].

У різних моделях університету проявляються різні національні традиції, соціальний досвід, зокрема способи організації системи вищої школи. Звичайно, жодна з наведених моделей не застосовується (не існує) в чистому вигляді, а соціальний інститут вищої освіти є певною комбінацією зазначених моделей [9].

Підсумовуючи зазначене, можна наполягати на тому, що виникнення європейського університету стає суспільною легітимацією вчених та знання. *По-перше*, йдеться не лише про юридичне визнання університету як *Universitas* (у тогочасній Болоньї *universitas* – студентська організація чи корпорація, гільдія, яка отримала від міста хартію, що надавала студентській громаді права певного стану автономії). Разом із юридичною легітимацією студентської та викладацької громади як суспільного стану набуває суспільного визнання загальна освіта (*studium altiore*).

По-друге, незважаючи на певні відмінності щодо дисциплін, які викладалися в перших університетах (сім так званих “вільних мистецтв”, а також право, теологія, медицина), їхній пізнавально-світоглядний та методологічний зміст свідчить про те, що у формі університетів набували суспільного визнання й наука, наукове знання (*episteme, scientia*), хоча і в контексті світоглядного горизонту теології. Тобто з самого початку університет слугував за суспільну форму легітимації не тільки стану людей, яким церква довіряла місію викладання щодо істин одкровення, а й навчання молоді навичок пошуку знань, наукових знань як системи раціональних доведень, публічних обґрунтувань тощо.

Вивільнення університету з-під опіки церкви, зміна теологічної схоластики на світську освіту в Новий час, на початку доби Модерну трансформують новий зміст легітимаційної функції університету, що стосується суспільного прогресу, розвитку націй-держав та національної культури.

Список використаних джерел

1. Антонова О. Є. Вступ. Слово про людину і науку середньовіччя // Історія університетської освіти: виникнення, становлення, розвиток: зб. наук. пр. молодих дослідників / за ред. О. Є. Антонової, В. В. Павленко. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2013. Вип. 2. С. 7–17.
2. Вітвицька С. С. Системно-історичний аналіз етапів становлення магістратури в Україні та Росії // Вісник Житомир. держ. ун-ту імені Івана Франка. 2005. № 25. С. 249–252. URL: <http://studentam.net.ua/content/view/7606/97/>.
3. Ідея Університету : Антологія / упоряд.: М. Зубрицька, Н. Бабалик, З. Рибчинська; відп. ред. М. Зубрицька. Львів: Літопис, 2002. 304 с.
4. Історія університетської освіти: виникнення, становлення, розвиток: зб. наук. пр. молодих дослідників / за ред. О. Є. Антонової, В. В. Павленко. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2013. Вип. 2. 308 с. URL: <http://eprints.zu.edu.ua/12524/1/Випуск%202.pdf>.
5. Корженко В. В. Філософія виховання: зміна орієнтацій: монографія. Київ: Вид-во УАДУ, 1998. 304 с.
6. Левківський М. В. Історія педагогіки: навч.-метод. посіб. 4-те вид. Київ: ЦУЛ, 2016. 190 с.
7. Новая жизнь Наланды: в Индии восстаноят древнейший буддийский университет. URL: http://savetibet.ru/2007/01/19/new_life_of_nalanda.html.
8. Пелікан Я. Ідея університету: пер. з англ. Київ: Дух і літера, 2009. 360 с.
9. Сидорчук Н. Г. Соціально-історичні моделі університетської освіти // Історія університетської освіти: виникнення, становлення, розвиток: зб. наук. пр. молодих дослідників / за ред. О. Є. Антонової, В. В. Павленко. Житомир: Вид-во ЖДУ ім. І. Франка, 2013. Вип. 2. С. 18–24.

10. Феномен університету в контексті "суспільства знань": монографія (рукопис) / В. П. Андрущенко, І. М. Предборська, Є. А. Пінчук, І. В. Степаненко та ін. Київ, 2014. 256 с. URL: <http://lib.iitta.gov.ua/9737/1/1%20%.pdf>.

11. A History of University in Europe. Volume I : Universities in the Middle Ages // Cambridge University Press. 1992. 506 p.

12. Readings Bill. University in ruins / Bill Readings // Harvard University Press. 1996. 256 p.

Надійшла до редколегії 03.10.2017 р.

ВІДОМОСТІ ПРО АВТОРІВ

- Аведян Л. Й.* к.е.н., доцент кафедри державного управління, публічного адміністрування та регіональної економіки Харківського національного економічного університету імені С. Кузнеця, м. Харків
- Білосорочка С. І.* к.держ.упр., докторант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Борисенко Д. В.* аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Горячук В. Ф.* д.е.н., с.н.с., професор кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Даниленко Л. І.* д.пед.н., проф., професор кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Делія О. В.* к.і.н., доц., докторант кафедри суспільного розвитку та суспільно-владних відносин НАДУ, м. Київ
- Дегтяр О. А.* д.держ.упр., доц., доцент кафедри менеджменту і адміністрування Харківського національного університету міського господарства імені О. М. Бекетова, м. Харків
- Дідок Ю. В.* к.вет.н., доц., доцент кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Древаль Ю. Д.* д.держ.упр., проф., професор кафедри охорони праці та техногенно-екологічної безпеки Національного університету цивільного захисту України, м. Харків
- Дунаєв І. В.* к.держ.упр., доц., докторант кафедри економічної політики та менеджменту ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Євтухов О. В.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Камуз А. О.* аспірант кафедри парламентаризму і політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Кирій С. Л.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Ковальчук В. Г.* д.держ.упр., доц., завідувач кафедри менеджменту та соціально-гуманітарних дисциплін Харківського навчально-наукового інституту ДВНЗ “Університет банківської справи”, м. Харків
- Левченко С. О.* аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Литвиненко М. В.* аспірант кафедри соціальної і гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Лінецький Л. М.* к.і.н., доц., доцент кафедри ЮНЕСКО “Філософія людського спілкування” та соціально-гуманітарних дисциплін Національного технічного університету сільського господарства ім. Петра Василенка, м. Харків
- Малішева О. В.* аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків

- Мартиненко Н. В.* аспірант кафедри соціальної та гуманітарної політики ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Мельман В. О.* к.т.н., доцент кафедри політології і філософії, докторант ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Меуш Н. В.* аспірант кафедри регіонального розвитку та місцевого самоврядування ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Назаренко Ю. А.* здобувач кафедри глобалістики, євроінтеграції та управління національною безпекою ОРІДУ НАДУ, м. Одеса
- Непомнящий О. М.* д.держ.упр., професор кафедри публічного адміністрування Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ
- Озаровська А. В.* аспірант кафедри політології і філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Пехова Д. В.* слухач магістратури Харківського навчально-наукового інституту ДВНЗ “Університет банківської справи”, м. Харків
- Підбережник Н. П.* к.держ.упр., докторант кафедри європейської інтеграції та права ЛРІДУ НАДУ, м. Львів
- Рарова Д. Р.* аспірант кафедри парламентаризму та політичного менеджменту НАДУ, м. Київ
- Рогова О. Г.* к.ю.н., доцент кафедри права та європейської інтеграції ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Семенець-Орлова І. А.* к.політ.н., докторант кафедри управління освітою НАДУ, м. Київ
- Сінческул І. А.* здобувач Національного технічного університету “Харківський політехнічний інститут”, м. Харків
- Усаченко О. О.* аспірант Міжрегіональної академії управління персоналом, м. Київ
- Федорчак О. В.* к.держ.упр., доц., докторант кафедри державного управління ЛРІДУ НАДУ, м. Львів.
- Фірсова О. Д.* к.держ.упр., доцент кафедри соціальної і гуманітарної політики НАДУ, м. Київ
- Хлебников А. А.* аспірант кафедри політології та філософії ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Шатрава Н. В.* слухач магістратури Харківського навчально-наукового інституту ДВНЗ “Університет банківської справи”, м. Харків
- Шевченко О. М.* аспірант кафедри економічної теорії та фінансів ХарПІ НАДУ, м. Харків
- Щегорцова В. М.* к.держ.упр., доц., доцент кафедри державного управління ХарПІ НАДУ, м. Харків

CONTRIBUTORS

- Avedyan L. Y.* PhD in Economics, Associate Professor of State Administration, Public Administration and Economic Regulation Department S. Kuznets KhNUE, Kharkiv
- Bilosorochka S. I.* PhD in Public Administration, Doctoral Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Borysenko D. V.* Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Danylenko L. I.* Doctor of Education, Professor, Professor of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv
- Deliia O. V.* PhD in History, Associate Professor, Doctoral Student of Social Development and Social-Power Relations Department, NAPA, Kyiv
- Didok Yu. V.* PhD in Veterinarian Sciences, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Diegtiar O. A.* Doctor of Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Management and Administration Departmenten, O.M. Beketov National University of Urban Economy in Kharkiv, Kharkiv
- Dreval Yu. D.* Doctor of Public Administration, Professor, Professor of Department of Occupational Safety and Technogenic and Ecological Safety National University of Civil Protection of Ukraine, Kharkiv
- Dunayev I. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Doctoral Student of Economic Policy and Management Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Fedorchak O. V.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Doctoral Student of State Administration Department, LRIPA NAPA, Lviv
- Firsova O. D.* PhD in Public Administration, Associate Professor of Social and Humanitarian Policy Department, NAPA, Kyiv
- Goryachuk V. F.* Doctor of Economics, Senior Researcher, Professor of Globalistics and European Integration and National Security Management Department, ORI NAPA, Odesa
- Kamuz A. O.* Postgraduate Student of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv
- Khliebnykov A. A.* Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Kovalchuk V. G.* Doctor in Public Administration, Associate Professor, Head of the Management and Social-Humanitarian disciplines Department, Kharkiv Educational and Scientific Institute of the State Higher Education Institution "Banking University", Kharkiv
- Kyrii S. L.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv

- Levchenko S. O.* Postgraduate student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Linetskyi L. M.* PhD in History, Associate Professor, Associate Professor of the Department UNESCO “Philosophy of Human Communications” and social-humanitarian disciplines Petro Vasylenko Kharkiv National University of Agriculture, Kharkiv
- Lytvynenko M. V.* Postgraduate Student at the Department of Social and Humanitarian Policy, KRI NAPA, Kharkiv
- Malysheva O. V.* Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Martynenko N. V.* Postgraduate Student at the Department of Social and Humanitarian Policy, KRI NAPA, Kharkiv
- Melman V. O.* PhD in Technical, Doctoral Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Meush N. V.* Postgraduate Student of Regional Development and Local Government Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Nazarenko Y. A.* Graduate Student of Globalistics and European Integration and National Security Management Department, ORIDU NAPA, Odesa
- Nepomnyashchyy O. M.* Doctor of Public Administration, Professor of Public Administration Department, Interregional Academy of Personnel Management, Kyiv
- Ozarovska A. V.* Postgraduate Student of Politology and Philosophy Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Pidberezhnyk N. P.* PhD in Public Administration, Doctoral Student of European Integration and Law Department, LRI NAPA, Lviv
- Piekhova D. V.* Students of the Magistracy Kharkiv Educational and Scientific Institute of the State Higher Education Institution “Banking University”, Kharkiv
- Rohova O. H.* PhD in Law, Associate Professor of Law and European Integration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Rarova D. R.* Postgraduate Student of Parliamentarism and Political Management Department, NAPA, Kyiv
- Semenets-Orlova I. A.* PhD in Politics, Doctoral Student of Education Management Department, NAPA, Kyiv
- Sincheskul I. L.* Degree-seeking student of the National Technical University “Kharkiv Politechnical Institute”, Kharkiv
- Shatrava N. V.* Students of the Magistracy Kharkiv Educational and Scientific Institute of the State Higher Education Institution “Banking University”, Kharkiv
- Shchegortsova V. M.* PhD in Public Administration, Associate Professor, Associate Professor of Public Administration Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Shevchenko O. M.* Postgraduate Student of Economic Theory and Finances Department, KRI NAPA, Kharkiv
- Usachenko A. A.* Postgraduate Student of the Interregional Academy of Personnel Management (MAUP), Kyiv
- Yevtukhov O. V.* Postgraduate Student of Social and Humanitarian Policy Department, KRI NAPA, Kharkiv

ВИМОГИ

до рукописів статей, що подаються
до збірників наукових праць ХарПІ НАДУ

“АКТУАЛЬНІ ПРОБЛЕМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”,

“ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ”
(друковані збірники)

**Реквізити для сплати за редакційно-видавничі послуги
та за збірники наукових праць:**

одержувач: ХарПІ НАДУ

банк одержувача: Державна казначейська служба України

МФО: 820172

розрахунковий рахунок: 31259249111257

код ОКПО: 23322597

призначення платежу: код 25010100 – за редакційно-видавничі послуги,
обов'язково вказати автора (ПІБ) та назву статті.

Матеріали до збірників приймаються за адресою:

61001, м. Харків, проспект Московський, 75,
відділ організації наукових досліджень (кім. 40, 6-й поверх),

тел. (057) 732-32-55 (дод.142), факс: (057) 732-32-66,

e-mail: ond41@ukr.net

№ з/п	Назва видання	Галузь науки (затверджено постановою Президії ВАК України від 14 жовтня 2009 р. № 1–05/4)	Періодичність виходу
1	Актуальні проблеми державного управління	державне управління	2 рази на рік
2	Теорія та практика державного управління	державне управління, економічні	4 рази на рік

Програмна мета видань: сприяння розвитку галузі науки “Державне управління”, обмін досвідом з проблем державного управління та місцевого самоврядування (правові, економічні, політичні, соціологічні, філософські, освітянські, соціальні та ін.).

Редакційні колеги збірників наукових праць приймають до опублікування матеріали наукових досліджень за умови дотримання авторами відповідних правил та вимог.

Загальні правила подання статей

1. Електронний варіант статті надсилається на e-mail відділу (ond41@ukr.net, nauka@kbuara.kharkov.ua) для попереднього розгляду (назва файлу та тема на зразок – **Петренко І.В. стаття_**).

2. Після отримання повідомлення про відповідність статті встановленим вимогам до відділу подається особисто або надсилається **простим** листом на адресу ХарПІ НАДУ (**61001, м. Харків, проспект Московський, 75, відділ організації наукових досліджень**) повний комплект матеріалів щодо статті:

– рукопис, надрукований на папері формату А4, має бути завізований власноручним підписом автора на останній сторінці. Текст статті в електронному вигляді обов'язково повинен відповідати паперовому варіанту;

– витяг з протоколу засідання кафедри навчального закладу (науково-методичної ради установи) за місцем роботи (навчання) автора з рекомендацією до публікації даного матеріалу;

– рецензія доктора/кандидата наук за фахом видання. Підписи на рецензіях та протоколах має бути завірено печатками закладу;

– розширена анотація статті англійською мовою, завірена в установленому порядку (див. зразок), та електронний файл анотації (редактор WORD (**версія 1998-2003**) for WINDOWS);

– копія квитанції про оплату, яку здійснюють автори статей, які не працюють і не навчаються в системі НАДУ при Президентіві України (вартість публікації з розрахунку **35 грн 56 коп.** за сторінку (формат А4) згідно з наказом директора ХарПІ НАДУ від 11.01.2016 р. № 01).

3. Редакція зберігає за собою право скорочування, редагування та відхилення матеріалів статей, які оформлено з порушенням зазначених вимог. Не допускається використання у матеріалах сканованих або сфотографованих схем, малюнків, таблиць тощо. Відповідальним за зміст поданих матеріалів є автор. *Внесення плати за публікацію не є гарантією опублікування рукопису. У разі відмови редколегії рекомендувати матеріали до друку, кошти будуть повернуті автору за наявності відповідної квитанції.*

4. Відповідно до “Положення про видавничу діяльність Харківського регіонального інституту державного управління Національної академії державного управління при Президентіві України” (наказ директора ХарПІ НАДУ від 31 січня 2012 р. №58-к), діє такий порядок надання видавничих послуг, пов'язаних із публікацією наукових праць у періодичних фахових виданнях:

• для наукових і науково-педагогічних працівників, а також інших фахівців системи Національної академії державного управління при Президентіві України, які мають науковий ступінь або вчене звання; державних службовців, посадових осіб місцевого самоврядування, які

обіймають посади I-III категорій, фахівців інших органів, установ, організацій, які подали матеріали для опублікування на замовлення Інституту, а також іноземних учасників науково-комунікативних заходів Інституту та науковців закладів, з якими укладено договір про співпрацю, публікації здійснюються **безкоштовно**;

• встановлюється квота з безоплатного надання видавничих послуг протягом терміну навчання для аспірантів і здобувачів Інституту та інших регіональних інститутів НАДУ – 3 статті загальним обсягом 1,5 друкованих аркуша; для докторантів, які готуються за державним замовленням, – до 20 статей.

Технічні вимоги:

текст статті має бути набраним на комп'ютері (редактор WORD (**версія 1998-2003**) for WINDOWS) шрифтом Times New Roman № 14 з міжрядковим інтервалом 1,5, залишаючи береги: ліворуч – 3 см, праворуч – 1,5 см, угорі та внизу – 2 см; обсяг статті, не враховуючи список використаних джерел, має бути 8 – 11 сторінок.

Вимоги щодо оформлення:

- у лівому верхньому куті першої сторінки зазначається *шифр УДК*;
- наступний рядок (використовується шрифт Times New Roman № 12 з міжрядковим інтервалом 1,0) – *відомості про автора (співавторів) українською та англійською мовами* (прізвище, ім'я, по батькові (повністю), науковий ступінь, вчене звання, повна назва посади та установи, де працює чи навчається автор), а також вказується контактний телефон;
- нижче по центру наводиться *назва статті українською та англійською мовами*;
- далі – *анотації* обсягом до 50 слів і *ключові слова (5-7) українською та англійською мовами*.

Вимоги щодо структури статті:

– текст статті повинно бути структуровано відповідно до Постанови Президії ВАК України від 15.01.2003 р. № 7-05/1 “Про підвищення вимог до фахових видань, внесених до переліків ВАК України”, де зазначено, що до друку в фахових виданнях приймаються лише наукові статті, які мають такі обов'язкові елементи (**виділяються в тексті напівжирним або курсивом**):

- **постановка проблеми** в загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями;
 - **аналіз останніх досліджень і публікацій**, у яких започатковано розв'язання даної проблеми і на які спирається автор, виділення невирішених раніше частин загальної проблеми, котрим присвячено означену статтю;
 - **формулювання мети статті** (постановка завдання);
 - **виклад основного матеріалу дослідження** з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів;
 - **висновки з даного дослідження і перспективи подальших розвідок** у даному напрямі;
- посилання на літературні джерела даються в алфавітному порядку, у бібліографічному покажчику вказуються лише ті джерела, на які є посилання у статті;
- бібліографічні посилання оформлюються згідно з ДСТУ 8302:2015 “Інформація та документація. БІБЛІОГРАФІЧНЕ ПОСИЛАННЯ. Загальні положення та правила складання” та відповідно до наказу МОН № 40 від 12.01.2017 р. “Про затвердження Вимог до оформлення дисертації.

Вимоги до англomовної версії статті:

1) відповідно до наказу МОНмолодьспорту України від 17 жовтня 2012 р. № 1111 “Про затвердження Порядку формування Переліку наукових фахових видань України” та наказу директора ХарPI НАДУ від 27.02.2013 р. № 38 до україномовної версії необхідно додавати паперовий та електронний англomовний варіант основного змісту наукової статті (від 3000 знаків із пробілами);

2) англomовний варіант має включати всі обов’язкові структурні елементи фахової статті (постановка проблеми, аналіз останніх досліджень і публікацій, формулювання мети статті, виклад основного матеріалу дослідження, висновки з даного дослідження);

3) англomовний варіант має бути підтверджено в один із способів:

- бюро перекладів;
- Торгово-промисловою палатою України;
 - кафедрою іноземних мов ВНЗ;
 - сектором міжнародних зв’язків ХарPI НАДУ;
 - Центром навчання іноземним мовам “Вавилон” ХарPI НАДУ;
- підписом автора у разі наявності в нього документа, що підтверджує право професійного перекладу (ксерокопія документа має додаватись).

Наукове видання

ТЕОРІЯ ТА ПРАКТИКА ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Збірник наукових праць

Випуск 4 (59)

Засновано у 2003 р.

Засновник – Харківський регіональний інститут державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.

Збірник зареєстровано в Міністерстві юстиції України,
свідоцтво серії КВ № 15527-4099ПР від 9 липня 2009 р.,
та в Міжнародному центрі періодичних видань (Франція), ISSN 1727-6667

Відповідальний за випуск к.держ.упр., доц. *А. О. Кузнецов*

Редактор	<i>О. І. Новохацька</i>
Коректор	<i>О. І. Новохацька</i>
Комп'ютерне верстання	<i>В. В. Богатова</i>

Підписано до друку 28.12.2017. Формат 70x100 ¹/₁₆. Папір офсетний.

Гарнітура Bookman Old Style. Друк офсетний.

Умов. друк. арк. 17,55. Обл.-вид. арк. 19,2. Наклад 300 прим.

Видавництво Харківського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України
“Магістр”.

Свідоцтво суб'єкта видавничої справи ДК № 1654 від 19.01.2004 р.
61001, м. Харків, просп. Московський, 75, тел. (057) 732-32-55,
електронна адреса: наука@kbuara.kharkov.ua

Віддруковано з оригінал-макета у друкарні “Тім Пабліш Груп”
61135, м. Харків, просп. Гагарина, 129, тел. (057) 755-38-01,
e-mail: tpgtim@gmail.com
www.tpg.in.ua