

**НАЦІОНАЛЬНА АКАДЕМІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТОВІ УКРАЇНИ**

**ОДЕСЬКИЙ РЕГІОНАЛЬНИЙ ІНСТИТУТ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ**

**ТЕОРЕТИЧНІ ТА ПРИКЛАДНІ
ПИТАННЯ ДЕРЖАВОТВОРЕННЯ**

[Електронний ресурс]

*Електронне
наукове фахове видання*

*Electronic
scientific professional edition*

Випуск 19 Issue

Одеса – 2016 – Odessa

УДК: 342.5.

Рекомендовано до друку Вченою радою
Одеського регіонального інституту державного управління
Національної академії державного управління при Президентові України.
Протокол № 208/10-10 від 8 грудня 2016 року.

Теоретичні та прикладні питання державотворення : електрон. наук. фах.
вид. / Одес. регіон. ін-т держ. упр. Нац. акад. держ. упр. при Президентові
України. – Одеса : ОРІДУ НАДУ, 2016. – Вип. 19. – 190 с.

© ОРІДУ НАДУ
при Президентові України, 2016.

Редакційна колегія:

Іжа М. М. – д.політ.н., професор, Заслужений працівник освіти України (головний редактор) (м. Одеса).

Попов С. А. – д.держ.упр., професор (заст. гол. ред.) (м. Одеса).

Овчаренко Ю. О. – к.психол.н., доцент (відпов. секр.) (м. Одеса).

Ахламов А. Г. – д.е.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Аїрінеї Діну – Доктор, професор, (м. Ясси, Румунія).

Бакуменко В. Д. – д.держ.упр., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Балабаєва З. В. – д.філос.н., професор (м. Одеса).

Безверхнюк Т. М. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Білорусов С. Г. – к.т.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Херсон).

Буркінський Б. В. – д.е.н., професор, академік НАН України, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Ващенко К. О. – д.політ. н., старший науковий співробітник, Заслужений економіст України.

Гриневецький С. Р. – народний депутат України 3-го, 6-го та 7-го скликань, член наглядової ради ОРІДУ НАДУ при Президентові України (м. Одеса).

Дзвінчук Д. І. – д.філос.н., професор (м. Івано-Франківськ).

Єржимовська Магдалена – доктор хабілітований, професор (м. Гданськ, Польща).

Жилинський М. Г. – к.і.н., доцент (м. Мінськ).

Кравченко Б. О. – доктор суспільних наук, професор, (м. Бішкек, Киргизька Республіка).

Кривцова В. М. – к.і.н., доцент, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Марущак В. П. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Надолішній П. І. – д.держ.упр., професор, Заслужений працівник освіти України (м. Одеса).

Оніщук В. М. – д.соц.н., професор (м. Одеса).

Пашиніна Т. С. – к.і.н. (м. Вінниця).

Приходченко Л. Л. – д.держ.упр., професор (м. Одеса).

Радченко О. В. – д.держ.упр., професор (м. Слущьк, Польща).

Ровинський Ю. О. – д.ю.н. (м. Одеса).

Телешун С. О. – д.політ.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Топчієв О. Г. – д.геогр.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Одеса).

Троцинський В. П. – д.і.н., професор, Заслужений діяч науки і техніки України (м. Київ).

Фридхельм Мейєр цу Натрун – доктор наук, професор (м. Росток, Німеччина).

Хольгер Франке – професор, доктор, керівник відділення Державне управління Інституту державного управління, поліції та права Землі Мекленбург (Передня Померанія).

Шоломко Дмитро – директор команди Google Україна.

Якубовський О. П. – к.і.н., професор, Заслужений працівник народної освіти України (м. Одеса).

Яцко Андрій – д.т.н., професор (м. Кошалін, Польща).

ЗМІСТ

ТЕОРІЯ ТА ІСТОРІЯ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Киртока Марія.

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «КОНЦЕСІЯ» (ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)	10
---	----

Шульгіна Тетяна

ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ДЕФІНІЦІЙ «ІНВАЛІД» ТА «ІНВАЛІДНІСТЬ»	21
---	----

МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

Савченко Наталія.

СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ	30
---	----

Сазонець Ігор, Гладченко Анатолій.

ОБҐРУНТУВАННЯ ФАКТОРІВ КООРДИНАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ РІВНОВАГИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ	40
---	----

Сазонець Ігор, Тихончук Леся.

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ЗАГАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ КОМЕРЦІЙНОЇ ДИПЛОМАТІЇ НА ОСНОВІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙ СИСТЕМИ ООН	51
--	----

Янюк Сергій.

ПОХОДЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ ТА СУЧАСНІ РЕАЛІЇ ЇЇ НЕОБХІДНОСТІ	64
--	----

Яценко Володимир.

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ТА ПРІОРИТЕТИ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ	80
---	----

ДЕРЖАВНА СЛУЖБА

Колісніченко Наталя, Васильєва Галина,

Горшкова Кіра, Яцун Євгенія.

ІСНУЮЧІ КОМУНІКАЦІЙНІ ПІДХОДИ ТА ІНТЕРАКТИВНІ МЕТОДИ У ВИКЛАДАННІ ІНОЗЕМНОЇ МОВИ ДЛЯ МАЙБУТНІХ МЕНЕДЖЕРІВ І ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ	91
---	----

Линдюк Олена.

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД МОДЕРНІЗАЦІЇ
ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ
ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ 104

Привалова Наталія.

ЩОДО ПРОБЛЕМ МОНІТОРИНГУ ПЕРСОНАЛУ
ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ШЛЯХІВ ЇХ ВИРІШЕННЯ 117

Романенко Тетяна, Кубрак Олександра.

ІНТЕРАКТИВНІ МЕТОДИ НАВЧАННЯ ЯК ЗАСІБ
УДОСКОНАЛЕННЯ НАВЧАННЯ
ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ 131

МІСЦЕВЕ САМОВРЯДУВАННЯ

Булавченко Олександр.

МОТИВАЦІЙНИЙ МОНІТОРИНГ
У ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ
ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ 143

Ворона Петро.

СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ
В КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ 155

ДОСЛІДЖЕННЯ. РОЗРОБКИ. ПРОЕКТИ

Літвак Аким.

РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ ЦЕНТРОМ
ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ
ЗА МОДЕЛЛЮ АДІЗЕСА 174

Editorial board:

Izha Mykola – Doctor of political sciences, Professor, Honoured Education worker of Ukraine (Editor in chief) (Odessa).

Popov Serhiy – Doctor of Public Administration, Professor, (Deputy editor in chief) (Odessa).

Ovcharenko Yuriy – PhD in Psychology Sciences, Associate Professor (executive secretary) (Odessa).

Akhlamov Anatoliy – Doctor of Economics, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Airiney Dinu – Dean of the Faculty of Economics and Business Administration, University Alexandru Ioan Cuza (Iasi, Romania), Dr., Professor.

Bakumenko Valeriy – Doctor of Public Administration, Honoured Worker of Science of Ukraine.

Balabayeva Zinaida – Doctor of Philosophy, Professor (Odessa).

Bezverkhniuk Tetiana – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Bilorusov Serhiy – PhD in technical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Kherson).

Burkinsky Borys – Doctor of Economics, Professor, Academician of the National Academy of Sciences of Ukraine, Honoured Worker of Science of Ukraine (Odessa).

Vashchenko Kostyantyn – Doctor of political sciences, Executive editor of the editorial board, Honoured Economist of Ukraine (Kyiv).

Grynevetskiy Serhiy – People's deputy of Ukraine of the 3rd, 6th and 7th convocations, member of the supervisory board of ORIPA NAPA under the President of Ukraine (Odessa).

Dzvinchuk Dmytro – Doctor of Philosophy, Professor (Ivano-Frankivsk).

Yerzhymovs'ka Magdalena – Head of Corporate Finance Chair, Management Faculty, Gdansk University, Dr Habilitat, Professor (Gdansk, Poland).

Zhylynskiy Marat – Rector of the Academy of Management under the President of the Republic of Belarus, PhD in historical sciences., Associate Professor (Minsk).

Kravchenko Bohdan – General Director of the University of Central Asia, Doctor of Social Sciences, Professor (Bishkek, Kyrgyz Republic).

Kryvtsova Valentyna – PhD in historical sciences, Associate Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Marushchak Volodymyr – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Nadolishniy Petro – Doctor of Public Administration, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Onishchuk Vitaliy – Doctor of Sociological sciences, Professor (Odessa).

Pashynina Tetiana – PhD in historical sciences (Vinnytsa).

Prykhodchenko Lyudmyla – Doctor of Public Administration, Professor (Odessa).

Radchenko Olexandr – Professor Extraordinary of Pomeranian Academy, Doctor of Public Administration, professor (Slutsk, Poland)

Rovynskiy Yuriy – Doctor of Law (Odessa).

Teleshun Serhiy – Doctor of political sciences., Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Topchiev Alexandr – Doctor of geography sciences, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine, (Odessa).

Troshynskiy Volodymyr – Doctor of History, Professor, Honoured Worker of Science of Ukraine (Kyiv).

Frydhelm Meyer zu Natrup – Doctor of Sciences, Professor (Rostock, Germany).

Holger Franke – Head of the Department of Public Administration, Fachhochschule für Öffentliche Verwaltung, Polizei und Rechtspflegedes Landes Mecklenburg-Vorpommern, Professor, Doctor.

Sholomko Dmytro – Google Director, Ukraine.

Jakubowski Oleksyi – PhD in historical sciences, Professor, Honoured Education Worker of Ukraine (Odessa).

Yatsko Andriy – Professor of Mathematics Chair, Technical University (Koshcalin, Poland), Doctor of technical sciences, Professor.

CONTENTS

THEORY AND HISTORY OF PUBLIC ADMINISTRATION

Kyrtoka Mariia.

SOME PROBLEMS OF «CONCESSION» NOTION DEFINITION (ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS)	10
--	----

Shulgina Tetyana.

THEORETICAL ANALYSIS OF THE DEFINITIONS OF «DISABLED» AND «DISABILITY»	21
---	----

MECHANISMS OF PUBLIC ADMINISTRATION

Savchenko Nataliia.

SERVICE-ORIENTED APPROACH TO THE IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC EMPLOYMENT POLICY	30
---	----

Sazonets Igor, Gladchenko Anatoliy.

JUSTIFICATION FACTORS COORDINATION OF ECONOMIC EQUILIBRIUM IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION	40
---	----

Sazonets Igor, Tyhonchuk Lesia.

FORMATION AND IMPLEMENTATION OF COMMERCIAL DIPLOMACY GENERAL PRINCIPLES THROUGH THE UNITED NATIONS SYSTEM ORGANIZATIONS ACTIVITY	51
---	----

Yanuyk Serhiy.

THE ORIGIN OF THE TERRITORIAL DEFENSE AND MODERN REALITIES OF IT'S NECESSITY	64
---	----

Yatsenko Volodymyr.

MAIN OBJECTIVES AND PRIORITIES OF SERVICE-ORIENTED STATE POLICY IN UKRAINE	80
--	----

CIVIL SERVICE

***Kolisnichenko Natalya, Vasilyeva Halyna,
Gorshkova Kira, Yatsun Yevheniya.***

CURRENT COMMUNICATIVE APPROACHES
AND INTERACTIVE METHODS IN FOREIGN
LANGUAGE TEACHING FOR FUTURE MANAGERS
AND CIVIL SERVANTS 91

Lyndiuk Olena.

THE EUROPEAN EXPERIENCE OF CIVIL SERVICE
MODERNIZATION AND PROSPECTS OF ITS APPLICATION
IN UKRAINE 104

Pryvalova Natalya.

REGARDING PROBLEMS OF PERSONNEL MONITORING IN
PUBLIC ADMINISTRATION AND WAYS OF THEIR SOLUTIONS 117

Romanenko Tetyana, Kubrak Olexandra.

INTERACTIVE LEARNING METHODS AS A MEANS
TO IMPROVE CIVIL SERVANTS TRAINING 131

LOCAL GOVERNMENT

Bulavchenko Alexander.

MOTIVATIONAL MONITORING IN PROFESSIONAL
ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OFFICIALS 143

Vorona Petro.

LOCAL ELECTORAL SYSTEMS
IN WESTERN EUROPE COUNTRIES 155

RESEARCHES. ELABORATIONS. PROJECTS

Litvak Akim.

THE EFFECTIVENESS OF PRIMARY HEALTH
CARE CENTER MANAGEMENT ON THE MODEL OF ADIZES 174

Киртока Марія Павлівна

*аспірант кафедри права і законотворчого процесу
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України*

ДЕЯКІ ПРОБЛЕМИ ВИЗНАЧЕННЯ ПОНЯТТЯ «КОНЦЕСІЯ» (ОРГАНІЗАЦІЙНО-ПРАВОВИЙ АСПЕКТ)

В статті розглянуто підходи та проаналізовано особливості визначення поняття «концесія» в науковій літературі та в українському концесійному законодавстві. Це дало змогу обґрунтувати доцільність уніфікації визначень поняття «концесія» в Господарському кодексі України та ЗУ «Про концесії», а також аргументувати існування визначень поняття «концесія» в Україні на трьох рівнях, а саме на макро-, мікро- та мезорівні відповідно до чинного концесійного законодавства. Актуальність даного дослідження обумовлена необхідністю налагодження інноваційно-інвестиційного клімату в Україні, зокрема шляхом впорядкування системи концесійних взаємовідносин між державою та приватними вітчизняними чи іноземними суб'єктами господарювання.

Ключові слова: концесія, концесійне законодавство, концесійний договір.

Mariia Kyrtoka

*PhD student, Law and Legislative Process department,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

SOME PROBLEMS OF «CONCESSION» NOTION DEFINITION (ORGANIZATIONAL AND LEGAL ASPECTS)

Formulation of the problem: The concept of a «concession» in the scientific literature and in the concession of the Ukrainian legislation can act as mechanism of coordination of interests of the state and business entities; a special form of the private person on a temporary basis of the rights of the commercial use of State or municipal property; contract, etc., that complicates not only understanding, but also the introduction of one of the most effective forms of public-private partnership.

The relevance of this study is due to the necessity of establishing innovational and investment climate in Ukraine, in particular by streamlining the system of

concession of interrelations between the State and private domestic or foreign entities.

Analysis of recent research and publications. Despite the presence in Ukraine of scientific works, in which the concessional relationships are examined from a legal point of view – Zeldina O.R., Goncharuk L., from an economic point of view – Vikarchuk O.I, Cogla O.O, Dakhno and within the framework of public-private partnership research – Uzunov F.V., further scientific research requires questions of State-legal regulation of the concession.

The purpose of the publication is the development of theoretical-methodological provisions and practical recommendations for improving the conceptual apparatus of concessional relations, in particular the concept of «concession».

Achieving this goal ensures the implementation of the following tasks:

- to conduct analysis of generalized scientific views of scientists of different areas, including the Sciences of public administration on the concept of «concession»;

- consider the existence of a definition of the concept of «concession» in Ukraine on three levels, namely at the macro-, micro-and meso-level according to current concessional legislation;

- to give the own definition of the word «concession».

Summary of the main material.

Analysis of existing concessional legislation of Ukraine allows us to conclude that the concession in our country can be considered at three levels.

The concept of «concession» at the macro level, i.e. at national, presented definitions in the Economic code of Ukraine and the Law of Ukraine «About concessions».

The definition of the concept of «concession» at the meso-level is caused by the existence of special industry laws of Ukraine.

Finally, considered the concept of «concession» at the micro level, i.e. at the level of a specific enterprise, where the concession will be presented in the form of concessional agreement, specified, adapted the needs and requirements of both conessor and concessionaire through negotiation within current legislation.

In addition, in analysing the provisions of the Economic code of Ukraine, concluded that the concession is also a special mode of management and contains its characteristics and peculiarities.

Conclusions and final results:

- this study helped to establish its own definition of the term «concession» - it is a special form of partnership which is concluded between the State represented by the authorized body of State authority or local government and private domestic or

foreign entity, is framed in the form of concessional agreement on mutually advantageous terms;

- on the basis of generalized scientific views of scientists of different areas, including the Sciences of Government, as well as the concessional legislation of Ukraine on the concept of «concession», it can be considered : 1) as a system of relations between the subjects of the public authorities and the private sector; 2) as the overbearing public act; 3) directly as transmitted; 4) as the agreement with the transfer of these objects and 5) as a special regime of management;

- the expediency of unification of definitions of the term «concession» in the Economic code of Ukraine and the Law of Ukraine «About concessions»;

- to bring the existence of the definitions of the concept of «concession» in Ukraine on three levels, namely on the macro-, micro-and meso-level in accordance with the concessional legislation.

Key words: concession, concessional legislation, concessional agreement.

Киртока Мария Павловна

*аспирант кафедры права и законотворческого процесса
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОПРЕДЕЛЕНИЯ ПОНЯТИЯ «КОНЦЕССИЯ» (ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВОЙ АСПЕКТ)

В статье рассмотрены подходы и проанализированы особенности определения понятия «концессия» в научной литературе и в украинском концессионном законодательстве. Это позволило обосновать целесообразность унификации определений понятия «концессия» в Хозяйственном кодексе Украины и Закона Украины «О концессиях», а также аргументировать существование определений понятия «концессия» в Украине на трех уровнях, а именно на макро-, микро- и мезоуровне в соответствии с действующим концессионного законодательства. Актуальность данного исследования обусловлена необходимостью налаживания инновационно-инвестиционного климата в Украине, в частности, путем упорядочения системы концессионных взаимоотношений между государством и частными отечественными или иностранными субъектами хозяйствования.

Ключевые слова: концессия, концессионное законодательство, концессионный договор.

Постановка проблеми: Поняття «концесія» в науковій літературі та в українському концесійному законодавстві може виступати як: механізм узгодження інтересів держави та суб'єктів господарювання; особлива форма надання приватній особі на тимчасовій основі права на господарське використання державного або муніципального майна; договір і т.д., що ускладнює не лише розуміння, але і впровадження однієї з найефективніших форм державно-приватного партнерства.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Незважаючи на наявність в Україні наукових праць, в яких концесійні відносини досліджуються з правової точки зору – О. Р. Зельдіна, Л. Гончарук, з економічної – О. І. Вікарчук, О. О. Цогла, І. І. Дахно та в рамках досліджень державно-приватного партнерства – Ф. В. Узунов, подальших наукових досліджень потребують питання державно-правового регулювання концесією.

Метою публікації є розроблення теоретично-методичних положень і практичних рекомендацій щодо удосконалення понятійного апарату концесійних відносин, зокрема поняття «концесія».

Досягнення зазначеної мети забезпечується реалізацією таких завдань:

- провести аналіз узагальнених наукових поглядів вчених різних галузей, у т. ч. наук з державного управління на поняття «концесія»;
- розглянути існування визначення поняття «концесія» в Україні на трьох рівнях, а саме на макро-, мікро- та мезорівні відповідно до чинного концесійного законодавства;
- дати власне визначення поняттю «концесія».

Виклад основного матеріалу. В умовах зміни ролі держави в управлінні соціально-економічними процесами, які відбуваються в середині країни та з метою активізації інвестиційної привабливості України на міжнародній арені, дедалі більшого значення набуває пошук таких організаційно-правових форм, які б стали альтернативою прямому державному управлінню та відповідали б викликам сучасного етапу суспільного розвитку. Однією з таких форм і виступає державно-приватне партнерство (надалі – ДПП), яке представляє собою механізм узгодження інтересів держави та суб'єктів господарювання в рамках реалізації суспільно значущих проектів, направлених на досягнення цілей державного управління. Цей механізм дозволяє залучити додаткові, окрім державних та муніципальних, ресурси для забезпечення швидкого та стабільного соціально-економічного процвітання та дозволяє направити зусилля підприємницького сектору на вирішення важливих для суспільства життєвих задач, залишаючи при цьому невід'ємні прерогативи за державою. Крім того, держава ніколи не звільняється від виконання своїх соціально важливих функцій, пов'язаних з загальнонаціональними інтересами, а бізнес, в

свою чергу, завжди залишається джерелом і двигуном розвитку та примноження суспільного блага та багатства. Таке партнерство, на відміну від традиційних відносин «влади-підпорядкування», створює свої власні моделі фінансування, відносин власності та методи управління.

Варто погодитись із думкою вітчизняного доктора наук з державного управління Ф. В. Узунова, що державно-приватне партнерство й приватно-державне партнерство – це не ідентичні поняття. Оскільки термінологія надаремно розробляє спеціальні підходи до побудови понять і визначень, що розкривають їхній зміст. У цьому випадку розміщення слова «державно» в словосполученні ДПП на початку терміну характеризує дані правовідносини не з погляду переважаючого імперативного методу регулювання відносин, а вказує на державу як ініціатора правовідносин [11; 15].

В Законі України (надалі – ЗУ) «Про концесії» законодавець виділяє три основні форми здійснення ДПП, а саме: концесія; управління майном (виключно за умови передбачення у договорі, укладеному в рамках ДПП, інвестиційних зобов'язань приватного партнера) та спільна діяльність. При цьому, суб'єкти ДПП не обмежуються у виборі однієї із цих трьох форм партнерства, оскільки наприкінці ч.1 ст. 5 вищезгаданого Закону зазначено фразу «інші договори». Крім того, в цьому ж Законі також зазначається, що договір, укладений у рамках ДПП, може містити елементи різних договорів, тобто бути змішаним, а його умови визначатимуться відповідно до цивільного законодавства України, проте відсутнє посилення на господарське законодавство України.

Для реалізації масштабних модернізаційних проектів в різних секторах економіки потрібні значні інвестиційні ресурси, потужним джерелом яких може стати саме приватний бізнес. Водночас, в умовах післякризового розвитку зростає інтерес бізнесу до державної підтримки, яка дозволить знизити ризики приватних інвестицій, підвищити надійність інвестиційних проектів для кредитних організацій. Однією з найбільш результативних форм ДПП у залученні інвестицій є концесія – як інноваційний механізм ефективного управління публічною власністю.

В рамках концесійної моделі управління держава відходить від проблем прямого управління будівництвом чи експлуатацією об'єкту концесії, за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе таких зобов'язань, а також майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику. По суті, держава передає приватному суб'єкту права на здійснення концесійної діяльності в публічному секторі і делегує йому частину економічних, організаційних і управлінських функцій, зберігаючи за собою адміністративно-контрольні повноваження.

Термінологічно поняття «концесії» походить від латинського слова «concessia», яке означає – згода, поступка, дозвіл, надання, наділення; відступ від будь-якого майна, права чи повноваження.

З економічної точки зору, О. О. Цогла надає наступне визначення поняттю «концесія» – специфічна конфігурація взаємовідносин на договірній основі, що склалися між державою та приватним партнером. Її економічною сутністю є залучення фінансових, технологічних та інтелектуальних ресурсів з метою забезпечення інноваційного розвитку об'єктів економіки, прерогатива власності яких залишається за державою [12; 35].

О. І. Вікарчук визначає «концесію» як особливу форму надання приватній особі на тимчасовій основі права на господарське використання державного або муніципального майна [7; 201].

На думку І. І. Дахно «концесія» – одна з форм взаємодії й партнерства державних структур і приватного капіталу на взаємовигідних умовах [9, с. 370].

Аналіз діючого концесійного законодавства України дозволяє зробити висновок, що концесія в нашій державі може розглядатись на трьох рівнях.

Поняття «концесії» на макрорівні, тобто на загальнодержавному, представлено визначеннями в Господарському кодексі України та ЗУ «Про концесії». Отже, в Господарському кодексі України воно звучить як «надання з метою задоволення суспільних потреб уповноваженим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі вітчизняним або іноземним суб'єктам господарювання (концесіонерам) права на створення (будівництво) та/або управління (експлуатацію) об'єктом концесії за умови взяття концесіонером на себе відповідних зобов'язань, майнової відповідальності і підприємницького ризику» [1].

А в ЗУ «Про концесії» поняття «концесії» визначено як «надання з метою задоволення громадських потреб уповноваженим органом виконавчої влади чи органом місцевого самоврядування на підставі концесійного договору на платній та строковій основі юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття суб'єктом підприємницької діяльності (концесіонером) на себе зобов'язань по створенню (будівництву) та (або) управлінню (експлуатації) об'єктом концесії, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику» [2].

В цілому зазначені вище поняття виражають одну мету, проте за своєю сутністю вони дещо різняться, можливо дається в знаки той факт, що кодекс був прийнятий на чотири роки пізніше ніж Закон. Вважаємо неприйнятним, що

два поняття в нормативно-правових актах одного рівня відрізняються між собою та вважаємо за доцільне уніфікувати дані визначення, зробивши одне, яке б могло бути використаним в обох нормативно-правових актах: «концесія – це надання з метою задоволення суспільних потреб уповноваженим органом державної влади чи органом місцевого самоврядування (концесієдавцем) на підставі концесійного договору на платній та строковій основі вітчизняній або іноземній юридичній або фізичній особі (суб'єкту підприємницької діяльності) (концесіонеру) права на створення (будівництво) та (або) управління (експлуатацію) об'єкта концесії (строкове платне володіння), за умови взяття концесіонером на себе відповідних зобов'язань, майнової відповідальності та можливого підприємницького ризику.

Визначення поняття «концесія» на мезорівні зумовлене існуванням спеціальних галузевих Законів України.

Так, в частині концесії, дія ЗУ «Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності» поширюється на відносини, пов'язані з передачею в концесію цілісних майнових комплексів підприємств, їхніх структурних підрозділів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності; передачею в концесію об'єктів незавершеного будівництва та законсервованих об'єктів, що перебувають у комунальній власності, які можуть бути добудовані з метою їх використання для провадження діяльності у сферах водопостачання, водовідведення та очищення стічних вод, надання послуг, пов'язаних з постачанням споживачам тепла; наданням концесії на створення (будівництво) об'єкта у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення та іншим господарським використанням об'єктів концесії відповідно до цього Закону [4]. Характерною для цього Закону є відсильна норма до ЗУ «Про концесії» щодо визначення поняття «концесія».

ЗУ «Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності» також містить відсильну норму до ЗУ «Про концесії» в частині визначень основних понять [5].

А ось в ЗУ «Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг» поняття «концесія» визначається як «надання концесієдавцем на підставі концесійного договору на платній та строковій основі концесіонеру права на будівництво та/або експлуатацію автомобільної дороги за умови взяття концесіонером на себе зобов'язань щодо її будівництва та/або експлуатації». Проте, вважаємо це визначення неповним, оскільки в ньому не передбачено, що концесіонер нестиме майнову відповідальність та можливий підприємницький ризик. Крім того, в ЗУ «Про концесії», при визначенні переліку об'єктів, які

можуть надаватися в концесію, відсильної норми на вищезазначений Закон немає. А також, чинним залишається указ Президента України «Про концесію на будівництво та реконструкцію автомобільних доріг» від 04.07.1998, в якому концесія на будівництво та реконструкцію автомобільних доріг визначена як правовідносини, які виникають між концесієдавцем та концесіонером під час будівництва, реконструкції автомобільної (позаміської) дороги загального користування, строкового платного володіння нею та експлуатації [6].

І зрештою, розглянемо поняття «концесія» на мікрорівні, тобто на рівні конкретного підприємства, де концесія буде представлена у вигляді концесійного договору, конкретизованого, адаптованого під потреби та вимоги як концесієдавця, так і концесіонера шляхом переговорів в межах діючого законодавства. Оскільки, як впливає із самого визначення поняття «концесія», наданого в ст. 1 ЗУ «Про концесії», сутність концесійних відносин характеризується одночасним існуванням як самої концесії – акту публічної влади, так і концесійним договором. В концесійній угоді як різновиду адміністративного договору необхідно виділити чотири основних груп умов: 1) можливість владної сторони здійснювати контроль за діями іншої сторони; 2) публічно-правовий спосіб прояву свободи договору – умови формулюються органом публічної влади, які інша сторона або приймає, або відмовляється від участі в договорі; 3) умови, з яких необхідно дійти згоди згідно зі спеціальним концесійним законодавством; 4) умови, які за згодою сторін повинні бути включені в концесійний договір.

Л. Гончарук зазначає, що «концесію» можна розглядати у таких значеннях: 1) як відносини з використання переданих на визначених умовах концесіонерів об'єктів публічної власності; 2) як владний публічний акт; 3) безпосередньо як об'єкти, що передаються; 4) як договір з передачі цих об'єктів. Таким чином, концесію він розуміє як правовідносини, які виникають між державою в особі уповноважених нею органів та підприємцями, іноземними компаніями чи іншими юридичними особами з приводу передачі їм на договірних засадах промислових підприємств, земельних ділянок з правом видобування корисних копалин, будівництва різноманітних об'єктів з метою розвитку або відновлення національної економіки та освоєння природних ресурсів [8, с. 81].

О. О. Цогла розглядає зміст поняття «концесія» в трьох напрямках:

- як систему відносин між державою та юридичною або фізичною особою, що виникають у результаті надання концесіонерів прав на володіння та користування, а за певних умов і на розпорядження державною власністю на договірній, строковій і платній основі, а також прав на здійснення певних видів діяльності;

- як передачу концесіонерів об'єкта державної чи комунальної власності для будівництва, модернізації, реконструкції, експлуатації, управління, обслуговування на визначених у договорі умовах і відповідно до концесійного законодавства;

- як особливу форму надання приватній особі на тимчасовій основі права на господарське використання державного або муніципального майна [12; 35].

Аналізуючи норми Господарського кодексу України, робимо висновок, що концесія поряд із спеціальною (вільною) економічною зоною, виключною (морською) економічною зоною України, прикордонною територією (господарська діяльність на державному кордоні України), санітарно-захисною та іншими охоронними зонами (території та об'єкти), спеціальними режимами господарювання в окремих галузях народного господарства, територією пріоритетного розвитку, режимом господарювання в умовах надзвичайного та воєнного стану являється ще й спеціальним режимом господарювання та містить всі його характерні ознаки та особливості.

Так, О. Р. Зельдіна пропонує виділити такі особливості спеціального режиму господарювання. По-перше, встановлення спеціального режиму господарювання необхідне для досягнення державою певних цілей; по-друге, господарська діяльність в умовах спеціального режиму господарювання регулюється загальним законодавством з урахуванням особливостей, встановлених спеціальним законодавством; по-третє, для досягнення поставлених цілей держава використовує різні правові засоби, а саме: встановлення обмежень, надання різного роду заохочень, застосування в сукупності обмежень і заохочень; по-четверте, встановлення спеціального режиму господарювання дає можливість досягти ефективності реалізації норм права на тих територіях чи у галузях економіки, де загальних норм права для цього недостатньо; по-п'яте, спеціальний режим господарювання збирає воедино норми права, що регулюють специфіку організації та здійснення господарської діяльності на певних територіях, у певних галузях економіки.

Окрім того, О. Р. Зельдіна визначає «концесію» як юридичну конструкцію залучення інвестицій для будівництва та/або експлуатації об'єктів права державної та/або комунальної власності, що сполучення інтересів суб'єктів господарювання і держави за допомогою встановлення обмежень і заохочень [10, с. 58].

Отже, підсумовуючи усе вищезазначене можна дійти наступних висновків:

- проведене дослідження дало змогу сформулювати власне визначення поняття «концесія» – це особлива форма партнерства, яка укладається між державою в особі уповноваженого органу державної влади чи місцевого

самоврядування та приватним вітчизняним чи іноземним суб'єктом господарювання, оформлена у вигляді концесійної угоди на взаємовигідних умовах;

- на підставі узагальнених наукових поглядів вчених різних галузей, у т. ч. наук з державного управління, а також концесійного законодавства України на поняття «концесія», її можна розглядати 1) як систему взаємовідносин суб'єктів державно-владних відносин та приватного сектору; 2) як владний публічний акт; 3) безпосередньо як об'єкти, що передаються; 4) як договір з передачі цих об'єктів та 5) як спеціальний режим господарювання;

- обґрунтовано доцільність уніфікації визначень поняття «концесія» в Господарському кодексі України та ЗУ «Про концесії»;

- аргументовано існування визначень поняття «концесія» в Україні на трьох рівнях, а саме на макро-, мікро- та мезорівні відповідно до чинного концесійного законодавства.

Література.

1. Господарський кодекс України Закон України від 16.01.2003р. / Верховна Рада України. // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Стаття 144.
2. Про концесії: Закон України / Верховна Рада України. // Офіційний вісник України. – 1999. – №33. – 79 с.
3. Про концесії на будівництво та експлуатацію автомобільних доріг: Закон України / Верховна Рада України. // Відомості Верховної Ради України – 2000. – №3. – Стаття 21.
4. Про особливості передачі в оренду чи концесію об'єктів у сферах теплопостачання, водопостачання та водовідведення, що перебувають у комунальній власності: Закон України / Верховна Рада України. // Відомості Верховної Ради України. – 2011. – № 11. – 502 с.
5. Про особливості оренди чи концесії об'єктів паливно-енергетичного комплексу, що перебувають у державній власності: Закон України / Верховна Рада України// Відомості Верховної Ради України. – 2012. – № 18. – 774 с.
6. Про концесію на будівництво та реконструкцію автомобільних доріг: Указ Президента України / Президент України. // Офіційний вісник України. – 1998. – № 27. – 16 с.
7. Вікарчук О.І. Формування концесій як форми залучення інвестицій // Тези доп. Наукової конф. «Сучасні проблеми управління і маркетингу». – Легниця, 2004. – Т.3. – С. 198-202.

8. Гончарук Л. Поняття концесії і концесійного договору / Л. Гончарук // Юридичні науки. Вісник КНУ ім. Т. Г. Шевченка. – 2022. – № 87. – С. 81–83.
9. Дахно І. І. Зовнішньоекономічний менеджмент. Навч. посіб / Бабіч Г. В., Барановська В. М. – К. : Центр учбової літератури, 2012. – 568 с.
10. Зельдіна О. Р. Спеціальний режим господарювання як інститут господарського права / О. Р. Зельдіна // Право України . – 2006. - №4. – С. 57–60.
11. Узунов Ф.В. Удосконалення інструментарію реалізації державно-приватного партнерства в Україні: дис. доктора наук з держ. упр.: 25.00.02/ Узунов Федір Володимирович. – К., 2015. – 381 с.
12. Цогла О. О. Теоретичні засади трактування поняття «концесія» / О. О. Цогла // Економічна теорія та історія економічної думки. – 2013. – № 7(145). – С. 34–38.

Шульгіна Тетяна Миколаївна
аспірант кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України

ТЕОРЕТИЧНИЙ АНАЛІЗ ДЕФІНІЦІЙ «ІНВАЛІД» ТА «ІНВАЛІДНІСТЬ»

У статті розкривається зміст термінів «інвалід» та «інвалідність». Основний акцент зроблено на історичному аналізі щодо виникнення дефініцій «інвалід» та «інвалідність». Розглянуто основні визначення «інвалідності», які притаманні сучасним державам світу.

Ключові слова: інвалід, інвалідність, особа з інвалідністю.

Tetyana Shulgina
PhD student Philosophy and Social and Political Sciences chair
ORIPA NAPA, Office of the President of Ukraine

THEORETICAL ANALYSIS OF THE DEFINITIONS OF «DISABLED» AND «DISABILITY»

The article reveals the meaning of the terms «disabled» and «disability.» The main emphasis is made on the historical analysis of the emergence of «disabled» and «disability» definitions. The basic definition of «disability» that are inherent in the modern state of the world, namely.

- Biomedical definition. Disability equivalents to diseases or defects that directly related to health status and indicates what is wrong with the person;

- Philanthropic definition. History calls older than the biomedical definition and considers disability as a human tragedy. The disabled person is the object of sympathy and charity, her condition is the basis for the emergence of stress not only is her but also in her family;

- Sociological definition. Displays disability as a form of human differences of social norms, which do not comply with other equal opportunities to participate in society inherent the rest of the citizens;

- Economic definition. Considers the disability due to number of social spending. People with disabilities cause increased costs in connection with certain needs and because of their limited performance at work, compared with healthy people;

- Socio-political definition. Disability can not be considered in isolation from the social and physical world which is sometimes the cause of restrictions for people with disabilities. Disability - a result of an environment that does not meet human capabilities [1].

Much attention paid to the study of the categories of «disabled» and «disability» in the scientific literature for many years. Thus, the historical development on public attitude to people with disabilities is seen in the works of M.Firsov, A. Capska, L. Smith etc.

Among the scientific papers on the issue of disability, rehabilitation, social protection, special attention is paid to the work of scholars such as A. Ipatov, S. Bogdanov, I. Kozub, K. Mishchenko, and others. It is impossible not to mention researches on disability conducted by persons with disabilities. US-psychologist S. Linton justifies the opinion: «the fate of people with disabilities can trigger public interest and thus change public opinion regarding people with disabilities». Since its inception, the society always had an ambiguous attitude towards people who had differences in physical and psychological condition. Thus, in the ancient world people with disabilities treated with prejudice, not only because they could not participate in public life and be «full citizens», but also that their defects caused mystical horror and beliefs that their disease is a demonic provenance. With the advent of Christianity attitudes towards people with disabilities gradually changed to a more humane, but grew share of religious prejudice, the living conditions of people with disabilities were severe. Only at the end of the twentieth century in some countries, organizations of people with disabilities began to develop a new approach to the treatment of persons with disabilities. This approach was based on the relationship between the constraints faced by people with disabilities and the structure and nature of the environment that surrounds it.

Thus, scientists single out five major periods in treatment Ukrainian society for people with disabilities:

- Church charity (to the tenth century);
- Monastery (X - the middle of the eighteenth century);
- Medical (XVIII - XIX centuries);
- Medical and teaching (XX century);
- The current stage [5].

Today, many scholars describe «disability» as the impact of abnormalities caused by the surrounding conditions of life which in interaction with other factors and in particular social situation can make a person feel the adverse feeling in her personal or professional life. This definition reveals that under the conditions of life in which there are less obstacles abnormalities may not lead to significant consequences, and as a result the phenomenon of disability may be missing.

Key words: disabled, disability, person with disabilities.

ТЕОРЕТИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ДЕФИНИЦИЙ «ИНВАЛИД» И «ИНВАЛИДНОСТЬ»

В статье раскрывается содержание терминов «инвалид» и «инвалидность». Основной акцент сделан на историческом анализе возникновения дефиниций «инвалид» и «инвалидность». Рассмотрены основные определения «инвалидности», которые присущи современным государствам.

Ключевые слова: инвалид, инвалидность, люди с инвалидностью.

Постановка проблеми. Розглядаючи історичні етапи розвитку людської цивілізації, варто наголосити, що уявлення про «інвалідність» еволюціонують, критерії її визначення змінюються та поступово переносяться із сфери життя окремої людини з інвалідністю до сфери організації життєдіяльності всього суспільства в цілому.

Осмислення змісту поняття інвалідність має особливе значення як під час поточного ділового спілкування, так і в період визначення цілей і розробки планів та програм щодо зміни соціальної політики стосовно осіб з інвалідністю.

Варто наголосити, що уявлення про інвалідність, яке сформувались у різних країнах упродовж історичного розвитку людства, окреслили п'ять найбільш поширених визначень цього стану, які співіснують дотепер і по-різному притаманні сучасним державам світу, а саме [1]:

Біомедичне визначення. Інвалідність прирівнюється до хвороби чи вади, що пов'язана безпосередньо зі станом здоров'я і вказує на те, що саме негаразд з особою. Згідно з цим визначенням, медичний стан стосується лише цієї особи.

Філантропічне визначення. Історично є старішим, ніж біомедичне визначення, і розглядає інвалідність як людську трагедію. Відповідно особа з інвалідністю є об'єктом співчуття і доброчинності, стан її є підґрунтям для виникнення стресу не лише у неї, але й в її родині (особисте горе, знецінення, ізоляція).

Соціологічне визначення. Відображає інвалідність як форму людської відмінності від соціальних норм, яка не відповідає можливостям рівної з іншими участі у житті суспільства, що притаманні решті громадян. У такому розумінні інвалідність застосовується не лише до окремої особи, але й до сфери соціальних відносин за здатністю виконувати соціальні норми (нездатний, дискримінація, знецінення).

Економічне визначення. Розглядає інвалідність за кількістю соціальних витрат. Люди з інвалідністю стають причиною збільшення витрат у зв'язку з певними потребами (лікування, реабілітація, матеріальна допомога) та через їхню обмежену продуктивність на роботі (менше навантаження, добір робочих операцій), порівняно зі здоровими людьми (клопіт).

Соціально-політичне визначення. Інвалідність неможливо розглядати ізольовано від соціального і фізичного світу, який інколи є причиною обмежень людей з інвалідністю. Інвалідність – це наслідок середовища, що не відповідає можливостям людини.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Вивченню категорій «інвалід» та «інвалідність» у науковій літературі чимало років приділяється велика увага. Так, історичний розвиток щодо ставлення суспільства до осіб з інвалідністю розглядається в роботах М. Фірсова, А. Капської, Л. Коваль та ін. Серед наукових праць, присвячених питанням інвалідності, реабілітації, соціального захисту особлива увага приділяється робота таких вчених, як А. Іпатова, С. Богданова, І. Козуб, К. Міщенко, та ін. Не можна не відмітити дослідження, присвячені інвалідності, проведені самими особами з інвалідністю. Американський психолог S. Linton (С. Лінтон) обґрунтовує думку: «долі людей з інвалідністю можуть викликати громадський інтерес, а значить змінити думку суспільства відносно інвалідів» [2].

Метою статті є висвітлення та аналіз дефініцій «інвалід» та «інвалідність».

Виклад основного матеріалу. З початку свого існування суспільство завжди неоднозначно ставилося до осіб, які мали відмінності у фізичному та психологічному стані. Так, в античному світі до людей з інвалідністю ставилися з упередженням не тільки тому, що вони не могли брати участь у суспільному житті та бути «повноцінними громадянами», але й тому, що їх вади викликали містичний жах і вірування в те, що їхня хвороба має демонічне походження.

Підтвердженням цього є твори давньогрецьких філософів. Так, Платон вважав, що держава має право вирішувати питання про «придатності громадян» до навчання, що дозволяло без особливих мотивацій розправлятися з «непридатними». Однак вивчаючи проблему поводження з душевнохворими, котрі скоїли кримінальні діяння, вважав, що такі особи в «очевидному» сенсі не можуть відповідати за свої дії і не повинні нести покарання на тих же підставах, що і нормальні люди. Він дбав, щоб душевнохворі були під опікою суспільства [4].

Аристотель також закріплював за державою головну роль у вихованні громадян, він вважав, що людей з інвалідністю «не слід виправляти» і «не слід допускати до суспільного життя».

Тільки завдяки Ж. Ж. Руссо (1712–1778) стався поворот у ставленні до інвалідів. «Від природи, - говорив Руссо, - всі люди рівні. Це не означає, що сильний і слабкий рівні за силою. Вони рівні щодо права на життя. І якщо така рівність визнається, то сильний допомагає слабкому вижити. Тоді слабкий відчуває себе рівним сильному». Руссо констатував, що природна нерівність людей проявляється, перш за все, у нерівності громадських умов. «А тому гуманізм сучасного суспільства проявляється в тому, що воно прагне створити рівні умови для самих безнадійних інвалідів, а не в тому, щоб, посилаючись на їх» неповноцінність», просто бракувати цих людей або розміщати в спеціальні резервації» [4].

Історики вказують, що за часів Київської Русі людям з різними видами обмежень, приділяли певну увагу, ставились до них гуманно та милосердно. Такі визначальні принципи щодо нужденних мали місце в суспільному устрої держави і були підкріплені прийняттям певних законодавчих актів. Найперші офіційні документи в яких йдеться мова про надання допомоги потребуючим датуються кінцем X ст., коли Київський князь Володимир Святославович указом від 996 р. зобов'язав церкву дбати про осіб, що мають обмежені можливості, сиріт та убогих. Держава та громада піклувалися про всіх нужденних загалом, не виділяючи окремі категорії, тому терпиме ставлення та допомога інвалідам простежувалася в контексті турботи про сиріт, нужденних старців та інших категорій [5].

В епоху XV-XII століть в Україні значного поширення набували «богадільні-шпиталі», які визнавались специфічними формами допомоги хворим та інвалідам. У XVIII ст. починають розроблятися заходи приватного порядку щодо влаштування богадільнь, спеціальних виховних будинків. Також були прийняті Прикази громадського призріння, головною метою яких було надання допомоги потребуючим, вони виконували всю соціальні політику країни. Згодом почали відкриватися благодійні об'єднання, головним завданням яких було надання послуг для неповносправних людей [6].

У ставленні українського суспільства до людей з вадами, науковцями виділяється п'ять основних періодів:

- церковної благодійності (до X ст.);
- монастирський (X – середина XVIII ст.);
- медичний (XVIII – XIX ст.)
- лікувально-педагогічний (XX ст.)
- сучасний етап [5].

Сам термін «інвалід» з'явився наприкінці XVII століття і так називали відставних військових, котрі внаслідок захворювання, поранення або каліцтва були нездатні нести військову службу і яких направляли на цивільні посади,

цей термін вважався почесним у порівнянні з іншими маркерами обмежених можливостей (глухі, сліпі, каліки та ін.) [6].

З другої половини XIX століття цей термін поширюється й на цивільних осіб. Саме цей період характеризується стрімким розвитком промисловості, де була задіяна велика кількість найманих працівників, в поняття «інвалід» вкладається новий зміст. Під ним стали розуміти працівників, які внаслідок виробничої травми чи професійного захворювання повністю або частково втрачали працездатність і можливість заробляти собі на життя. Нарешті, після Другої світової війни в світлі загального руху щодо захисту прав людини відбувається формування поняття «інвалід», яке охоплює усіх осіб, котрі мають фізичні, психічні або інтелектуальні обмеження [7].

На міжнародному рівні приймається ряд нормативно-правових документів стосовно осіб з інвалідністю.

Так, згідно з «Декларацією про права інвалідів» інвалід – це будь-яка особа, яка не може повністю або частково самостійно забезпечити потреби для нормального життя через ваду її фізичних та розумових здібностей, набуту з народження чи у процесі життя [8].

Відповідно до Закону України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні», «інвалідом є особа зі стійким розладом функцій організму, що при взаємодії із зовнішнім середовищем може призводити до обмеження її життєдіяльності, внаслідок чого держава зобов'язана створити умови для реалізації нею прав нарівні з іншими громадянами та забезпечити її соціальний захист» [9].

Але, варто наголосити, що у вересні 2016 року Верховна Рада України прийняла Закон «Про внесення зміни до Закону України «Про ратифікацію Конвенції про права інвалідів і Факультативного протоколу до неї», зокрема пропонується слова «інвалід» і «інваліди» у всіх відмінках замінити словами «особа з інвалідністю» та «особи з інвалідністю» у всіх відмінках.

Поряд з поняттям «інвалід» розглядається поняття «інвалідність».

У Конвенції ООН про права інвалідів розглядається поняття «інвалідність» як таке, що еволюціонує, і є результатом взаємодії, яка відбувається між людьми з порушенням здоров'я, середовищними бар'єрами, що заважає їхній повній та ефективній участі в житті суспільства нарівні з іншими [10].

Аналізуючи дефініції «інвалід» та «інвалідність», що містяться в різних нормативно-правових актах щодо захисту прав інвалідів, наголошують на зміні підходу до «інвалідності» від медичної моделі до моделі прав людини. Так, С. Лінтон, автор одного з перших комплексних досліджень інвалідності, відмітила, що погляд з позиції людини з обмеженими можливостями є виключно важливим для розвитку гуманітарного і соціального знання. Цей

погляд потрібний для переоцінки і реконструкції загального розуміння соціальних і культурних категорій ідентичності [11].

Такий напрям у вивченні інвалідності виникає в 1980-і роки в якості реакції на традиційні дослідження інвалідності, що проводилися в руслі медичної моделі, яка виявилася нездатною пояснити причини соціальної маргіналізації і низького рівня життя людей з обмеженими можливостями [12].

У Міжнародній класифікації функціонування, обмежень життєдіяльності та здоров'я виділяються дві моделі інвалідності: 1) медичну, яка розглядає інвалідність як первинну проблему, викликану будь-якими змінами здоров'я; 2) соціальну, яка передбачає створення передумов для повноцінної інтеграції інваліда в суспільство [13].

В процесі розвитку вивчення інвалідності в 1990-і роки до політологів і соціологів підключилися і фахівці з інших соціальних і гуманітарних наук, перетворивши тему інвалідності на активне дослідницьке поле. Саме у цей період сталася відмова від простого вивчення інвалідності як медичного діагнозу, як хвороби, ненормальності, патології. Інвалідність стає важливою юридичною (державно-правовою) та політичною категорією.

Отже, сьогодні багато науковців характеризують «інвалідність» як вплив відхилень від норми, обумовлений оточуючими умовами життя, який при взаємодії з іншими факторами і в конкретній соціальній обстановці може змусити людину відчувати несприятливі відчуття в її особистому або професійному житті. Дане визначення свідчить, що за умов життя, в яких існує менше перешкод, відхилення від норми можуть не призводити до суттєвих наслідків, у результаті чого феномен інвалідності може буде відсутній [14].

Висновок. Політика багатьох держав стосовно осіб з інвалідністю протягом століть була спрямована на одну ціль – зробити їх «непомітними» та приховати від упередженого суспільства. «Неосвіченість, зневага, забобони та страх – ось соціальні фактори, які протягом усієї історії були перешкодою для розвитку здібностей людей з інвалідністю і призводили до їхньої ізоляції [3]. Розглядаючи поняття (категорії) «інвалід» та «інвалідність», слід наголосити, що сьогодні вони зорієнтовані не лише на удосконаленні системи соціального захисту, а й в забезпеченні доступності осіб з інвалідністю до всіх об'єктів соціального середовища. Тому, головною метою політики держави повинно бути щоб особи з інвалідністю не тільки мали права, але й могли їх реалізовувати.

Література.

1. Іпатов А. В., Ханюкова І. Я. Поняття інвалідності в аспекті сучасного міжнародного права. / А. В. Іпатов, І. Я. Ханюкова // Український вісник медико-соціальної експертизи. № 3(17) 2015.
2. Агеева Н. В. Социальные представления о людях с инвалидностью как фактор их интеграции в современное российское общество: автореф. дис. ... канд. социол. наук. –Ставрополь, 2006. – 24 с.
3. Навчальний посібник «Інвалідність та суспільство». Електронний ресурс. Режим..доступу:http://edu.helsinki.org.ua/sites/default/files/userfiles/posibnik_invali_dnist_ta_suspilstv.pdf.
4. Бондаренко Г. И. Инвалид как понятие в историко-философском контексте. Електронний ресурс. Режим..доступу: <http://bmsi.ru/doc/d6ef30c1-91b7-477c-bbbd-eb569d90346b>.
5. Сачок В.О. Теоретико – історичний аналіз розвитку становлення системи опіки і навчання осіб з вадами розвитку. Електронний ресурс. Режим..доступу:http://www.nbu.gov.ua/old_jrn/Soc_Gum/Vchdpu/ped/2012_96/Sachok.pdf.
6. Малюга Л. Ю. Деякі аспекти використання поняття «інвалід» та його трактування / Л. Ю. Малюга // Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. – №6–3, 2013 р.
7. Мельничук Д.П. Соціальний захист інвалідів в Україні як ознака досягнутого рівня людського розвитку. Електронний ресурс. Режим..доступу: <http://ven.ztu.edu.ua/article/view/66267>.
8. Декларація про права інвалідів. Електронний ресурс. Режим..доступу: http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/995_117.
9. Закон України «Про основи соціальної захищеності інвалідів в Україні» Електронний ресурс. Режим..доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/875-12>
10. Конвенція про права осіб з інвалідністю Електронний ресурс. Режим..доступу: http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/995_g71
11. Davis J., Linton S. Introduction: Disability Studies // Radical Teacher. 1995. № 47. Р. 2–3. <https://www.rienner.com/uploads/50b7cb7fb3c4d.pdf>
12. Муравьева М.Г. Калеки, инвалиды или люди с ограниченными возможностями? Обзор истории инвалидности. / М.Г. Муравьева// Журнал исследований социальной политики, том 10, №2. 2012г.
13. Іпатов А. В. Международная классификация функционирования ограниченной жизнедеятельности и здоровья и проблемы инвалидности :

монографія / А. В. Ипатов, И. Л. Ферфильфайн, С. А. Рыков. – Днепропетровск : Гамалия, 2004. – 304 с.

14. Ханюкова І. Я. До поняття «інвалідність» / І. Я. Ханюкова // Український вісник медико-соціальної експертизи. – 2012. – № 3. – С. 23–33. – Електронний ресурс. Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/ujmse_2012_3_6.

Савченко Наталія Володимирівна

*докторант кафедри державної політики та суспільного розвитку
НАДУ при Президентові України,
к.держ.упр., с.н.с.*

СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНИЙ ПІДХІД ДО РЕАЛІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ У СФЕРІ ЗАЙНЯТОСТІ

У статті розкрито сутність сервісно-орієнтованої державної політики, основні принципи її реалізації. Проаналізовано можливість і доцільність їх застосування у процесі реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, надання послуг незайнятому населенню. Обґрунтовано, що пріоритетними напрямками реалізації активної сервісно-орієнтованої державної політики у сфері зайнятості населення повинні стати професійна орієнтація та професійне навчання з одночасним збільшенням рівня охоплення населення різних вікових груп заходами активної політики зайнятості.

Ключові слова: державні соціальні послуги, зайнятість населення, сервісно-орієнтована державна політика.

Nataliia Savchenko

*Doctoral student of Public Policy and Social Development Department
NAPA under the President of Ukraine,
PhD in Public Administration, Senior Researcher*

SERVICE-ORIENTED APPROACH TO THE IMPLEMENTATION OF THE PUBLIC EMPLOYMENT POLICY

Ukraine is at the stage of finding its own model of building a competitive economic system that would meet the global socio-economic development and take into consideration the internal national specifics. An integral part of the socio-economic structure of the country is employment, which reflects the economic and social problems that exist in society at this stage of development. Important in this context is to build its own model of development and implementation of public policy in the field of employment.

Analysis of the leading European experience and the objective requirements of today show that the fundamental principle of implementation of the public policy was its service orientation, focus on providing quality services to citizens. This principle

should be incorporated in the strategy working out modernization of public services in accordance with updated standards of quality to meet the needs of society.

The main purpose of the article is to reveal the essence of service-oriented public policy, to determine basic approaches and principles of its implementation, as well as to determine the possibility and feasibility of their use in the implementation of the public policy on employment, provision unemployed.

Service-oriented public policy or public policy to provide management services – a purposeful course of action authorities and aggregate products (machinery, tools, instruments, methods) that they practically implement for the creation, maintenance, operation and service of the state.

Public employment policy is considered as the aggregate of the direct and indirect effects on labor employment of all society and every individual citizen. The implementation of the public policy on employment is through active and passive measures of employment policy. A passive policy in the field of employment provides its responsibility for the situation of employees and employers in the labor market. It includes: registration of the unemployed; providing unemployment benefits; implementation of monetary and non-monetary forms of support for the unemployed and family members who are dependent on them. Such measures do not affect the supply and demand of labor do not increase the level of employment. Measures of active employment policy aimed at increasing the demand for labor and to improve its competitiveness and to improve the quality and supply of jobs. These include providing information and career guidance services, organization of vocational training, assistance in employment, promotion of self-employment and entrepreneurial activity of citizens, assistance in starting their own businesses, create new jobs, organizing temporary public works.

In terms of imbalance in the labor market priorities of active implementation of service-oriented public policy in employment should be vocational guidance and vocational training.

According to the State Employment Service exacerbated regional disparities: 42% of all job processing industry is concentrated in the city. Kyiv, Poltava, Dnipropetrovsk, L'viv and Zaporizhia regions; 38% of vacancies in construction is concentrated in the city. Kyiv and Dnipropetrovsk regions; Almost two thirds of all jobs in the financial and insurance activities offered in the city. Kyiv; third of jobs in health and social assistance concentrated in Dnipropetrovsk, Odesa, Kyiv and Mykolaiv regions.

As of December 1, 2016 for one vacancy on Ukraine claimed an average of six unemployed.

It is important to increase the coverage of active employment policy measures – vocational guidance and training while expanding range of customers – the various categories and age groups.

Key words: public social services, employment, service-oriented public policy.

Савченко Наталия Владимировна

докторант кафедры государственной политики

и общественного развития

НАГУ при Президенте Украины,

к.гос.упр., с.н.с.

СЕРВИСНО-ОРИЕНТИРОВАННОЙ ПОДХОД К РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В СФЕРЕ ЗАНЯТОСТИ

В статье раскрыта сущность сервисно-ориентированной государственной политики, основные принципы ее реализации. Проанализирована возможность и целесообразность их применения в процессе реализации государственной политики в сфере занятости населения, предоставления услуг незанятому населению. Обосновано, что приоритетными направлениями реализации активной сервисно-ориентированной государственной политики в сфере занятости населения должны стать профессиональная ориентация и профессиональное обучение с одновременным увеличением уровня охвата населения разных возрастных групп мероприятиями активной политики занятости.

Ключевые слова: государственные социальные услуги, занятость населения, сервисно-ориентированная государственная политика.

Постановка проблеми. Україна перебуває на етапі пошуку власної моделі побудови конкурентоспроможної економічної системи, як в національному, так і регіональному розрізі. Моделі, яка б відповідала вимогам часу, світовому темпові соціально-економічного розвитку та враховувала б внутрішню національну специфіку минулого та сьогодення України. Невід’ємною складовою соціально-економічного устрою країни є сфера зайнятості. З одного боку, рівень зайнятості населення впливає на стан економіки, а з іншого – віддзеркалює ті економічні та соціальні проблеми, що існують у суспільстві на даному етапі розвитку. Важливою у зазначеному контексті є побудова власної моделі формування та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення.

Аналіз провідного європейського досвіду та об'єктивних вимог сьогодення засвідчують, що основоположним принципом реалізації державної політики стала її сервісна зорієнтованість, спрямованість на надання якісних послуг громадянам. Цей принцип має бути закладено при напрацюванні стратегії модернізації системи надання державних послуг відповідно до оновлених стандартів їх якості з метою задоволення суспільних потреб.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. У науковому полі проблема сервісної спрямованості державної політики знайшла своє відображення. Окремі дослідження О. Карпенка, А. Соколова, В. Тертички присвячені розробленню механізмів формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні.

Щодо теорії та методології формування та реалізації державної політики у сфері зайнятості населення у частині її сервісно-орієнтованої спрямованості – потреба їх напрацювання очевидна.

Загалом, теоретичні та методологічні основи державного регулювання зайнятості, раціонального використання трудових ресурсів, як правило, пов'язують з прізвищами таких всесвітньовідомих вчених, як Дж. М. Кейнс, К. Маркс, А. Маршал, Д. С. Міль, Дж. Перрі, А. Піту, Д. Рікардо, П. Самюельсон, М. Фелдстайн, М. Фрідмен, Р. Холл, які по-різному трактували роль держави та її інститутів у процесах регулювання зайнятості населення, часом відводячи провідну роль ринковим механізмам.

У вітчизняному науковому просторі питанням реалізації державної політики у сфері зайнятості переймалися С. Бандур, В. Васильченко, О. Грішнова, Т. Донченко, Т. Заяць, А. Колот, Е. Лібанова, Л. Лісогор, Ю. Маршавін, В. Онікієнко, В. Петюх та ін. Аналізуючи їх роботи, можемо констатувати достатню наукову розробленість проблеми державного регулювання зайнятості населення, напрацювання механізмів функціонування ринку праці. Вважається, що механізми регулювання ринку праці та підвищення рівня зайнятості населення в ринковій економіці більш досліджені, ніж в економіці перехідного періоду [4, с. 96].

Виділення не вирішених раніше частин загальної проблеми. Однак, нинішній соціально-економічний стан нашої країни потребує напрацювання нових підходів до вирішення проблеми реалізації державної політики у сфері зайнятості з урахуванням особливостей перебігу соціальних процесів.

Відбувається зміна механізмів діяльності органів державної влади у бік посилення спрямованості задоволення потреб громадян шляхом надання якісних державних послуг.

Проблеми сфери зайнятості обумовлюються економічним спадом, що спостерігається в останні роки, війною в країні, кризою політичних еліт, які не

докладають зусиль для розроблення оптимального курсу України на шляху власної геополітичної, економічної суб'єктності. Спотворює об'єктивну картину високий рівень неформальної зайнятості.

Всі ці проблеми потребують розроблення нових теоретичних і методологічних підходів до реалізації державної політики у частині її сервісної спрямованості, підвищення якості надання державних соціальних послуг, спрямованих на підвищення рівня зайнятості населення.

Формулювання цілей статті. Основною метою статті є розкрити сутність сервісно-орієнтованої державної політики, з'ясувати основні підходи та принципи її реалізації, а також визначити можливість і доцільність їх застосування у процесі реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, надання послуг незайнятому населенню.

Виклад основного матеріалу дослідження. За визначенням українського вченого О. Карпенка, сервісно-орієнтована державна політика або державна політика надання управлінських послуг – це цілеспрямований курс дій органів влади та сукупність засобів (механізмів, інструментів, важелів, способів), які вони практично реалізують для створення, забезпечення, функціонування та розвитку сервісної держави (впровадження механізмів взаємодії суб'єктів і об'єктів надання державних і муніципальних сервісів) [5, с. 29].

Стратегічними пріоритетами такої політики є: забезпечення доступності одержання послуг органів влади для кожного громадянина, безоплатно або за економічно обґрунтованою оплатою; гарантування захисту прав та законних інтересів користувачів державних і муніципальних сервісів; забезпечення рівності прав кожного на одержання послуг за єдиними для всіх процедурами [6, с. 26] та ін. У контексті нашого дослідження до цього переліку варто додати наступне. Підтримуючи думку О. Васильєва [1] стосовно того, що у формуванні державної політики набувають важливості інтереси окремих соціальних груп, а задля ефективної її реалізації ці інтереси повинні бути враховані державними інститутами, вважаємо важливим забезпечення індивідуалізованого підходу до надання державних соціальних послуг. У сфері зайнятості населення необхідність його дотримання обумовлена тим, що поряд з гарантіями вільно обраної зайнятості (місця застосування праці та виду діяльності, вибору або зміни професії) [3], забезпечення соціального захисту населення, ефективна державна політика має сприяти раціональному використанню трудового потенціалу як окремого громадянина, так і суспільства загалом.

Спираючись на вищезазначені положення щодо сутності та принципів реалізації державної сервісно-орієнтованої політики, викладені у роботах О. Карпенка [5; 6], наголосимо на двох ключових, на нашу думку, аспектах.

Перший – це цілеспрямованість дій державних органів, другий – вибір засобів, інструментарію для досягнення визначених цілей та кінцевої мети.

Відповідно до Закону України «Про зайнятість населення» державне регулювання зайнятості – формування і реалізація державної політики у сфері зайнятості населення з метою створення умов для забезпечення повної та продуктивної вільно обраної зайнятості й соціального захисту в разі настання безробіття. Тобто, кінцевою метою є такий рівень зайнятості населення, що дозволить забезпечити ефективне суспільне виробництво, задовольнити потреби конкретного працівника, забезпечити дотримання встановлених законодавством соціальних гарантій тощо [3].

За визначенням А. Калини, основною метою державної політики зайнятості є створення умов для розвитку постійної, продуктивної і високоприбуткової зайнятості. Окрім цього дослідниця зазначає, що державна політика у сфері зайнятості спрямована на стимулювання економічного зростання і розвитку, а метою цієї політики є створення умов для того, щоб кожен, хто шукає роботу, мав змогу отримати робоче місце, поєднати продуктивну працю зі свободою вибору зайнятості, отримати підготовку і використати свої навички та здібності для виконання роботи, до якої він здатний [4, с. 55].

Цілком поділяючи думки вченої, ми застерігаємо, що передумовою продуктивної та прибуткової зайнятості для окремого громадянина є врахування вимог ринку праці. Лише за умов наявності на ринку відповідних вакансій особа отримує змогу практично реалізовувати набуті знання, уміння та навички, забезпечуючи тим самим належний рівень доходів. Зважаючи на це, актуалізується питання прогнозування ринку праці в професійному аспекті, визначення потреб економіки у робочій силі за професіями. Головною передумовою прогнозування ринку праці, на нашу думку, є визначення пріоритетів розвитку економіки для подальшого з'ясування потреб у робочій силі в розрізі професій та видів діяльності.

З точки зору визначення засобів, механізмів, інструментів, важелів, способів досягнення повної, продуктивної, вільно обраної зайнятості, державна політика зайнятості розглядається як сукупність засобів прямого й непрямого впливу на трудову зайнятість всього суспільства та кожного окремого громадянина. [4, с. 54-55].

Загалом, реалізація державної політики у сфері зайнятості відбувається через заходи активної та пасивної політики зайнятості. Пасивна політика держави в галузі зайнятості передбачає її відповідальність за становище найманих працівників і роботодавців на ринку праці. Вона передбачає: реєстрацію та облік безробітних громадян; надання допомоги по безробіттю; здійснення грошових та негрошових форм підтримки безробітних і членів

сімей, котрі знаходяться на їх утриманні. Такі заходи не впливають на співвідношення попиту та пропозиції робочої сили, не підвищують рівень зайнятості населення. Заходи активної політики зайнятості, з одного боку, спрямовані на збільшення попиту на робочу силу, з іншого – на підвищення її конкурентоспроможності, а також покращення пропозиції роботи та якості робочих місць. До них відносять надання інформаційних та профорієнтаційних послуг, організацію професійного навчання, сприяння у працевлаштуванні, сприяння самозайнятості та підприємницькій діяльності громадян, допомогу у відкритті власної справи, створення додаткових робочих місць, організацію тимчасових громадських робіт та ін. [2, с. 142-148, 222, 236; 9, с. 339].

В умовах дисбалансу на ринку праці (рис. 1) пріоритетними напрямками реалізації активної сервісно-орієнтованої державної політики у сфері зайнятості населення, очевидно, мають стати професійна орієнтація – з точки зору узгодження професійних інтересів і можливостей людини з потребами виробництва, економіки, суспільного розвитку – та професійне навчання – з точки зору наближення професійно-кваліфікаційної структури контингенту безробітних осіб до вимог ринку праці.

За даними державної служби зайнятості [7], посилюються ще й регіональні диспропорції. Так, 42% всіх вакансій переробної промисловості сконцентровані у м. Києві, Полтавській, Дніпропетровській, Львівській та Запорізькій областях; 38% вакансій у будівництві зосереджено в м. Києві та Дніпропетровській області; майже дві третини всіх вакансій у фінансовій та страховій діяльності пропонується у м. Києві; третина вакансій сфери охорони здоров'я та соціальної допомоги зосереджена у Дніпропетровській, Одеській, Київській та Миколаївській областях.

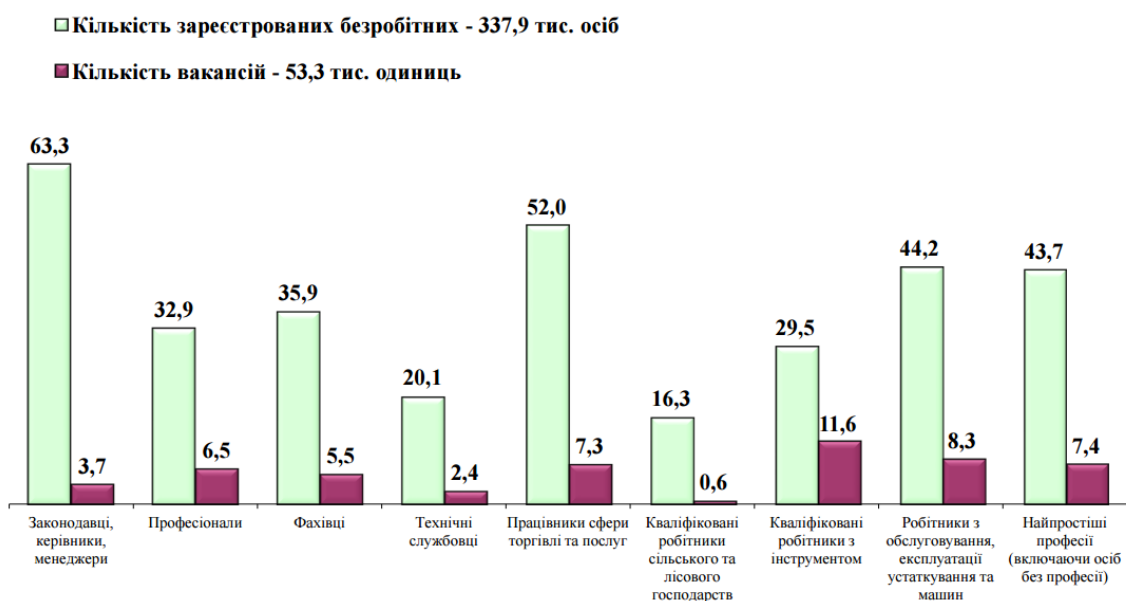


Рис. 1. Кількість зареєстрованих безробітних та кількість вакансій, станом на 1 грудня 2016 року [10]

Найбільше вакансій зареєстровано для кваліфікованих робітників з інструментом, робітників з обслуговування, експлуатації та контролювання роботи технологічного устаткування, складання устаткування та машин. Потрібні висококваліфіковані робітники – водії, швачки, слюсарі, токарі, електрогазозварювальники, робітники з ремонту електроустаткування та ін. У сфері послуг – продавці, кухарі, офіціанти, перукарі, охоронці. У сільському господарстві – озеленювачі, тваринники та робітники з обслуговування сільськогосподарського виробництва. Залишається попит на лікарів, інженерів різних галузей, викладачів, бухгалтерів, касирів, ІТ-фахівців (рис. 2) [7].

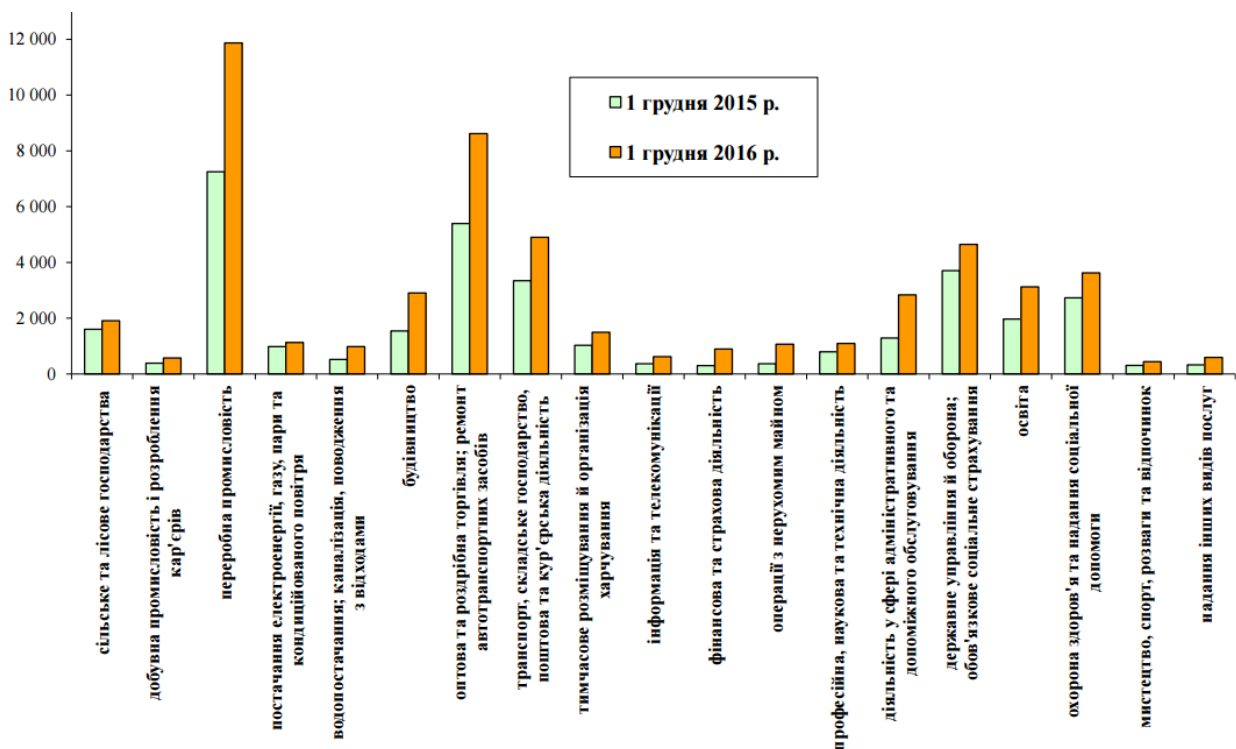


Рис.2. Кількість вакансій станом на 1 грудня 2015-2016 рр.
(за видами економічної діяльності) [8]

Станом на 1 грудня 2016 року на одну вакансію по Україні претендувало в середньому шість безробітних. Найбільше претендентів на одне вільне робоче місце у сільському, лісовому та рибному господарствах (27 осіб), у державному управлінні й обороні, у фінансовій та страховій діяльності (по 14 осіб), найменше – в освіті, на будівництві, проведенні операцій з нерухомим майном (по 2 особи) [7].

Тому профорієнтаційна робота повинна проводитися для різних категорій та вікових груп населення. З цією метою можуть бути реалізовані різні її форми та методи, у т. ч. індивідуальні та групові консультації, семінари тощо.

Професійне навчання також має розглядатися як напрям активної сервісно-орієнтованої державної політики зайнятості та спосіб повернення до праці тих

категорій працездатного населення, які не мають належної професійної підготовки або мають професію, яка не користується попитом на ринку праці (чи має обмежений попит).

Висновки з даного дослідження. Таким чином, аналізуючи сутність, основні підходи та принципи реалізації сервісно-орієнтованої державної політики, визначаючи можливості їх застосування у процесі реалізації державної політики у сфері зайнятості населення, ми доходимо висновку, що найбільш важливими аспектами, у даному контексті, є цілеспрямованість дій державних органів та вибір механізмів, засобів, інструментарію для досягнення визначених цілей та кінцевої мети.

Вирішення проблем повної, продуктивної, постійної та високоприбуткової зайнятості населення потребує реалізації сервісно-орієнтованої державної політики як комплексу заходів, які б сприяли змінам професійно-кваліфікаційної структури робочої сили, узгодженню інтересів шукачів роботи та вимог ринку праці тощо. Зважаючи на це та потребу стимулювання мобільності трудових ресурсів, обумовлену посиленням регіональних диспропорцій структури зайнятості населення, вважаємо важливим збільшення обсягів охоплення населення заходами активної політики зайнятості – професійною орієнтацією та професійним навчанням, з одночасним розширенням спектру клієнтів – різних категорій та вікових груп населення.

Перспективи подальших наукових розвідок, на нашу думку, пов'язані з опрацюванням нових форм та методів реалізації сервісно-орієнтованої державної політики зайнятості - насамперед, активних програм та заходів їхньої реалізації.

Література.

1. Васильєв О. С. Концептуалізація поняття «державна політика»: сучасне розуміння / О. С. Васильєв. // Державне будівництво. – 2014. – № 1. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/DeBu_2014_1_7
2. Васильченко В. С. Державне регулювання зайнятості : навч. посіб. / В. С. Васильченко. – К. : Вид-во КНЕУ, 2003. – 252 с.
3. Закон України «Про зайнятість населення» [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/5067-17?nreg=5067-17&find=1&text=%E4%E5%E6+%EF%E8%E9%EB%B3%F2%E8%EA&x=4&y=6>
4. Калина А. В. Державне регулювання зайнятості: Навч. посіб. – К. : МАУП, 2006. – 144 с.
5. Карпенко О. В. Механізми формування та реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні : дис... д-ра наук з держ. упр.:

25.00.02 / Карпенко Олександр Валентинович; Нац. акад. держ. упр. при Президентів України. – К., 2016. – 466 с.

6. Карпенко О. В. Управлінські послуги в Україні: механізми надання органами влади / О. В. Карпенко – Київ: АМУ, 2014. – 408 с.

7. Пропозиція робочої сили та попит на неї. Аналітична записка [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350800>

8. Пропозиція робочої сили та попит на неї. Статистичні таблиці та графічні матеріали [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350801>

9. Ринок праці та соціальний захист : навч. посіб. із соц. політики / Е. Лібанова, О. Палій. – К.: Вид-во Соломії Павличко “Основи”, 2004. – 491 с.

10. Ситуація на ринку праці та діяльність державної служби зайнятості. Статистичні таблиці та графічні матеріали [Електронний ресурс] – Режим доступу: <http://www.dcz.gov.ua/statdatacatalog/document?id=350793>

Сазонець Ігор Леонідович

завідувач кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування, д.е.н., професор

Гладченко Анатолій Юрійович

*докторант Академія муніципального управління
(м. Київ), к.е.н.*

ОБҐРУНТУВАННЯ ФАКТОРІВ КООРДИНАЦІЇ ЕКОНОМІЧНОЇ РІВНОВАГИ В УМОВАХ ГЛОБАЛІЗАЦІЇ

На основі обґрунтування функціональних вимірів глобальної економічної системи в період індустріалізації та глобалізації генералізовані актори новітньої системи координації економічної рівноваги. Також обґрунтовані недоліки функціонування класичних механізмів державного управління економічною рівновагою в умовах глобалізації.

Ключові слова: трансформації, глобальна, економічна, система, економічна рівновага, функціональні виміри, взаємодії, механізми, державне управління.

Igor Sazonets

*Head of Public Administration, Documentation and Information Activity Department
of the National University of Water management and Natural Resources Use,
Doctor of Economics, Professor*

Anatoliy Gladchenko

*Doctoral student, Academy of Municipal Management (Kyiv),
Ph.D.in Economics*

JUSTIFICATION FACTORS COORDINATION OF ECONOMIC EQUILIBRIUM IN THE CONDITIONS OF GLOBALIZATION

Transitivity of the architecture of the world economy is one of the important dimensions of human development. During the entire time the development of

society was accompanied by a change in the institutions that regulate the core of its measurement. At present, the world economy is facing a historical dilemma. Now we have a global system of economic relations, but we do not have global institutions regulating the global economy. However, there are two directions of development of institutions that offer programs and seek to implement them. One side is government officials and officials in global economic institutions such as the World Bank, the International Monetary Fund, and World Trade Organization (WTO). The other side includes people who protested at the WTO meeting in Seattle, the author doubts the benefits of globalization for the poor, the problems to achieve voluntary compliance with labor standards and environmental standards. Suggestions and strategies of these two «institutions» can be regarded as the world economy regulation system as on today there is no more organized system.

However, people who were protesting against the WTO in Seattle and elsewhere are concerned, what has been called «race to the bottom». Countries seek foreign investment to create jobs and tax revenues. But countries often have to compete for foreign investment with other countries that have a less restrictive labor and environmental standards. Businessmen, not surprisingly, often choose to move their operations to countries less restrictive policy. Fear of protesters that reduce labor and environmental standards will be observed around the world. They feel that the global economy is guided primarily by the desire to reduce trade barriers, to create incentives for countries to organize the capital and human resources by removing or loosening of the rules. It is therefore extremely important for both Ukraine and any country is a reasonable orientation of public administration with respect to the direction of integration into the global institutional environment. Thus practical interest and the theoretical value is the definition of the stages of development of the global economic balance of economic system of coordination and support of the institutions that today have a real impact on the economic balance of national economies.

The aim of the article is the generalization of global actors transforming the global economic system of economic equilibrium based on studies of functional measurements. In article we are proved that today the main actors in the global economy is not so much the national economy as multinationals, international organizations, regional integration groupings. First of all, with increased liberalization of trade and economic relations between the countries of transnational corporations beginning with the capture of colonies, corporations and quickly seized power in their own countries. Why did the authorities of these countries and not particularly hindered, as they have already had their share in the enterprise and direct interest in the success of companies. The impact on the national economy as a whole and the economic balance in particular the unprecedented, so for example due to the

manipulation of corporation stock exchanges are able to influence the inflation in some economies in particular and on the GDP as a whole.

Key words: transformation, the global economic system, economic balance, functional measurement, interaction mechanisms, public, management.

Сазонец Игорь Леонидович

заведующий кафедрой государственного управления, документоведения и информационной деятельности Национального университета водного хозяйства и природопользования, д.э.н., профессор

Гладченко Анатолий Юриевич

докторант Академии муниципального управления (м. Киев), к.э.н.

ОБОСНОВАНИЕ ФАКТОРОВ КООРДИНАЦИИ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАВНОВЕСИЯ В УСЛОВИЯХ ГЛОБАЛИЗАЦИИ

На основе обоснования функциональных измерений глобальной экономической системы в период индустриализации и глобализации генерализированы акторы новой системы координации экономического равновесия. Также обоснованы недостатки функционирования классических механизмов государственного управления экономическим равновесием в условиях глобализации.

Ключевые слова: трансформации, глобальная экономическая система, экономическое равновесие, функциональные измерения, взаимодействия, механизмы, государственное управление.

Постановка проблеми. Транзитивність архітектури світової економіки є одним з важливих вимірів розвитку людства. Протягом всього часу розвиток суспільства супроводжувався зміною інституцій, що регламентують базові його виміри. На сьогодні світове господарство стикається з історичною дилемою. Вперше за все існування людства на сьогодні існує глобальна система економічних зв'язків, але ми не маємо глобальних інститутів регулювання світової економіки. Тим не менш, існує два напрями розвитку інституцій, які пропонують програми і прагнуть їх реалізувати. Одна сторона складається з економістів, представників державних органів і посадових осіб всередині глобальних економічних інститутів, таких як Світовий банк, Міжнародний валютний фонд, Світова організація торгівлі (СОТ). Інша сторона включає в себе людей, які протестували на засіданні СОТ в Сієтлі, автори книг сумнівів

переваг глобалізації для бідних, проблем досягнення добровільного дотримання стандартів праці та екологічних стандартів. Пропозиції та стратегії цих двох «інституцій» можна розглядати як систему регулювання світової економіки, так як на сьогодні відсутня більш організована система.

Тим не менше, люди, які протестували проти Світової організації торгівлі в Сіетлі і в інших містах, стурбовані тим, що було названо «гонка на дно». Країни прагнуть іноземних інвестицій для створення робочих місць і податкових надходжень. Але країни часто змушені конкурувати за іноземні інвестиції з іншими країнами, які мають менш обмежувальні трудові та екологічні стандарти. Бізнесмени, що не дивно, часто вибирають для переміщення своїх операцій країни з менш обмежувальною політикою. Страх протестуючих в тому, що зниження трудових і екологічних стандартів буде спостерігатись по всьому світу. Вони відчують, що глобальна економіка керується в першу чергу бажанням знизити торговельні бар'єри, створити стимули для країн організовувати капітали та людські ресурси шляхом видалення або ослаблення правил. Тому надзвичайно важливим для як України, так і для будь-якої країни є обґрунтована орієнтація державного управління щодо напрямку інтеграції у світове інституційне середовище. Таким чином, практичний інтерес і теоретичну цінність становить визначення етапів розвитку глобальної економічної системи координації економічної рівноваги та обґрунтування тих інституцій, які на сьогодні мають реальний вплив на економічну рівновагу в національних економіках.

Аналіз останніх публікацій. Систематизація наукових поглядів з обраної проблематики дає змогу стверджувати, що достатня кількість визначних економістів так чи інакше акцентували увагу у своїх працях на проблемах авторського дослідження, досить назвати імена А. Сміта [9, с. 54], Д. Рікардо [6, с. 53], Т. Р. Мальтуса [2, с. 43-53], Д. С. Милля [5, с. 31], Й. Д. М. Кейнса [1, с. 23], П. Самуельсона [8 с. 42], Д. Медоуз [4, с. 43].

Цілі дослідження. Однак слід визнати, що наукові підходи, які акцентують увагу на визначенні глобальних акторів координації економічної рівноваги та їх функціональних властивостей, досить непоширені та носять фрагментарний характер. Тому ключовим аспектом авторської статті є генералізація глобальних акторів трансформації глобальної економічної системи економічної рівноваги на основі обґрунтування функціональних вимірів.

Основні результати дослідження. Аналізуючи аналітичні узагальнення основних етапів розвитку глобальної економічної системи координації економічної рівноваги, слід підкреслити, що формування міжнародних координуючих інституцій пов'язані з трансформаціями суспільно-економічних відносин. Зародження економічної системи координації економічної рівноваги

відбулося в період новітньої епохи, коли Великобританія стала двигуном зростання світової економіки під час промислової революції між 1820 і 1890 рр. Слід відзначити, що нині існуюча глобальна інституційна система координації економічної рівноваги стала прообразом національних моделей країн, першого світу. Перший етап становлення глобальної системи координації економічної рівноваги – це становлення країн регіонів, тобто основних суб'єктів торгових відносин, що потім і сформували систему регламентації комерційних відносин згідно зі своїм баченням. Технологія дала потужний імпульс зусиллям індустріалізації та її країнам-послідовникам в Європі і заморських територіях. Промислова революція була поштовхом до застосування науки й технології, що було необхідним для сучасного економічного зростання. Саме в той час і були сформовані передумови глобальної економіки і глобальної фінансової системи, що базувались на істотному міжконтинентальному капіталі, переміщенні населення, міжнародній моделі спеціалізації у виробництві й торгівлі. Глобальний економічний порядок в епоху промислової революції був загалом ліберальним. Основний ефект промислової революції на світову економіку базувався на тому, щоб забезпечити зв'язок європейських і країн нового світу у додаткові моделі розвитку, на основі передачі змін в колоніях за кордоном. Промислова технологія різко знизила вартість харчових продуктів і сировини з колоній країн Європи [1; 2]. Ці нововведення дозволили розвивати нову модель міжнародного поділу праці, що доповнювалася міжнародною спеціалізацією в галузі торгівлі та виробництва. Географічне розширення, міжнародна торгівля, міжнародна міграція і рух капіталу в заморських колоніях значно прискорились. Промислова революція також привела до істотного збільшення економічної диференціації між народами. Напередодні промислової революції відношення доходу на душу населення в середньому між найбільш розвиненими країнами та колоніями було несуттєвим. Проте з розвитком технологій міжнародного фінансового ринку та корпоративної експансії цей показник збільшився, що у кінцевому підсумку призвело до роздвоєння світу на набір розвинених індустріальних країн, з одного боку, і набір маргінальних колоній з сільськогосподарською структурою ВВП з іншого [10].

Не всі з нинішніх країн ОЕСР пройшли шляхом промислової революції одночасно. Вони почали в різний час і прогресували на різних швидкостях. У теорії, застосування нових технологій було відкрито для всіх країн Європи. Але по факту, країн, які змогли скористатися потенціалом для довгострокового економічного зростання на базі нової інституційної системи світового господарства, було не так багато. Проте, саме в цей час сформувалась ієрархічна система суспільно-економічних зв'язків між мета-країнами та маргінальними колоніями. Відмінності в національних інвестиційних ставках

були тісно пов'язані зі швидкістю дифузії технологій промислової революції як серед регіонів всередині країн, так і між країнами. Однак, це був не єдиний фактор, що впливав на розвиток глобальної системи економічної рівноваги. Слід відзначити, що промислова революція була досить капіталоемним процесом, про що свідчить історія економічної думки, приріст внутрішніх інвестицій у провідні країни Європи сповільнився, технологічне лідерство зменшилось, і вони в кінцевому підсумку були обігнані більш динамічними країнами, та економічне лідерство перейшло з Великобританії в США з 1890 р. [5; 9]. Основними інституціями, що сформувались під час цього періоду, став фондовий ринок та становлення мета-корпорацій, що стали прообразом новітніх ТНК. Загалом функціональні виміри елементів глобальної економічної системи в період індустріалізації представлено на рис. 1.

Слід відзначити, що в період індустріалізації світове господарство і міжнародні економічні відносини мали досить розгалужену систему між певними монархіями, що формувались протягом століть. Виміри елементів глобальної економічної системи в період індустріалізації мали лінійний характер. Так, в цей період глобальна економічна рівновага забезпечувалась через двосторонні відносини найбільш могутніх імперій на базі таких сфер, як інвестиційні та торгові потоки, що було можливим за невисокого рівня диверсифікації експортної номенклатури та міжнародної валютної системи золотого стандарту. Проте, така система протрималася недовго. На нашу думку, подальші трансформації пов'язані з економічними умовами між основними гегемонами. Так, відсутність платформи для вирішення як політичних, так і економічних спорів призвела до переформатування світового порядку в період другої світової війни. Разом з цим, технологічна складова також зіграла ключову роль. Національні економічні системи з розвитком технологічних перетворень стали мати змогу не залежати від економічно розвинених центрів Європи та США. Так, у період індустріалізації та аграрної суспільно-економічної формації системоутворюючими факторами виробництва були матеріальні ресурси, тому території, які не мали статусу імперії, не мали змогу розвивати власні інституції національної економічної самоідентичності.

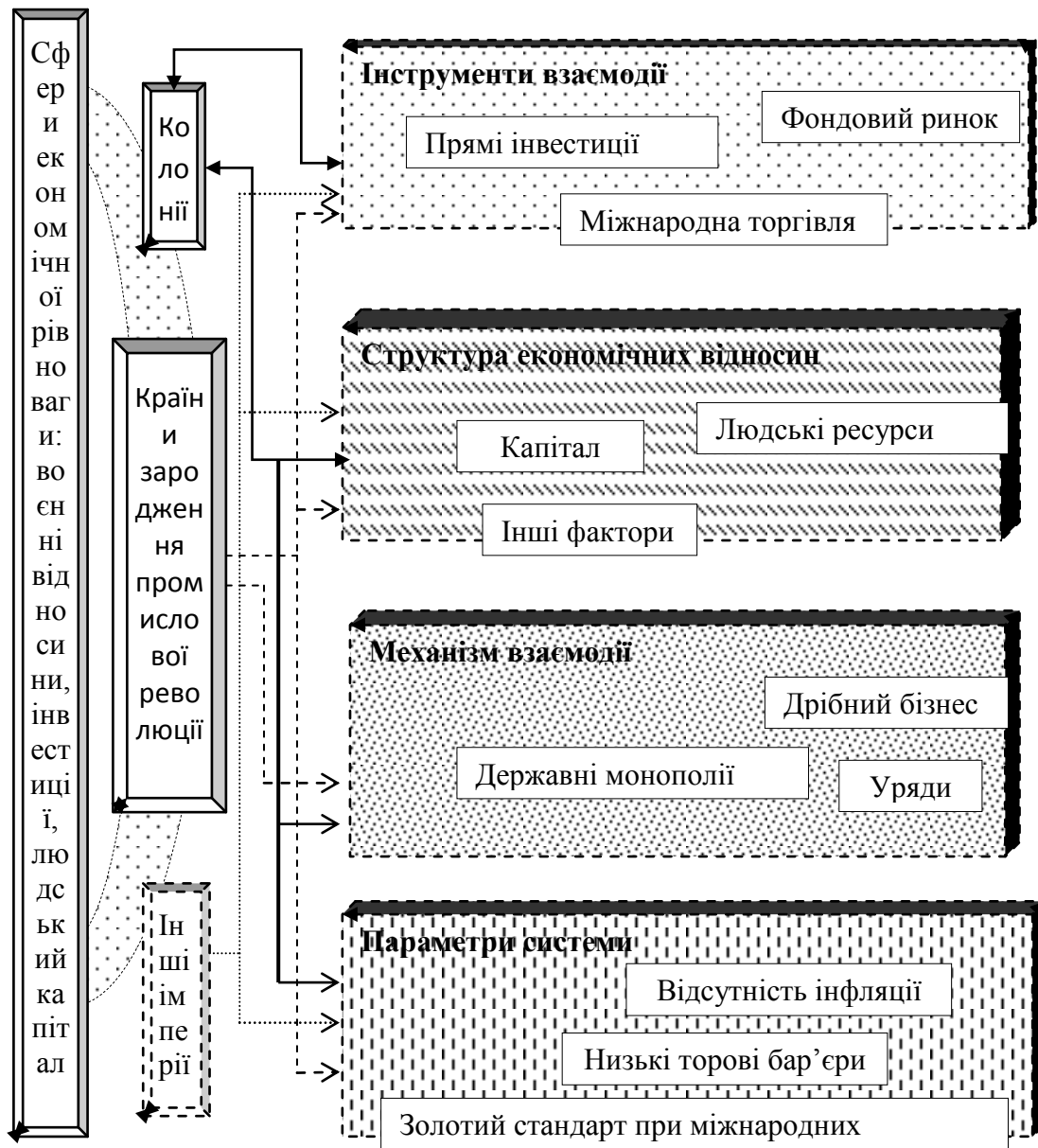


Рис. 1. Функціональні виміри елементів глобальної економічної системи в період індустріалізації [7; 4; 12]

На протипагу вищезазначеному, в період 50-х рр. все докорінно змінилося завдяки новому технологічному укладу. Так, в цей період зародився процес так званої глобалізації, що, на нашу думку, базується саме на вірусному розповсюдженні технологій, роблячи всі існуючі види бар'єрів неефективними. В цей період стираються рамки національних економік та гегемоній у своєму звичайному вигляді. Цей процес докорінно змінив архітектуру глобальної системи економічної рівноваги. Для обґрунтування релевантних інституцій щодо проблематики новітньої глобальної системи економічної рівноваги насамперед слід обґрунтувати, які саме зміни стались в структурі економічних відносин,

інструментах взаємодії та параметрах системи глобальної економіки. Вищезазначені питання кристалізуються у самому понятті глобалізації. Так, якщо сто років тому світ складався з десятка імперій, що конфліктували тільки за ресурси за допомогою державних монополій, то на сьогодні світова економіка складається з більш ніж 150 незалежних країн, які мають суверенітет, а відносини мають он-лайн характер, що базуються на діяльності не стільки національних економік, скільки на взаємодії транснаціональних корпорацій, регіональних інтеграційних угруповань та міжнародних організацій. Слід підкреслити, що взаємодія складових глобальної системи координації економічної рівноваги досить ускладнилась. На сьогодні немає цілісної системи, яка б забезпечувала достатній рівень результативності, про що свідчать світові економічні кризи та диспропорції на товарних та фінансових ринках. Разом з тим, авторський аналіз виявив, що глобальні інститути з часом можуть еволюціонувати в напрямку, регульованому акцентами міжнародної ринкової економіки [5; 7; 10; 11; 12]. Слід підкреслити, що для регламентації економічної рівноваги новітньої глобальної економіки недостатньо існуючих інституцій. Необхідні інституції не існують на глобальному рівні, вони існують лише в декількох країнах. В даний час Організація Об'єднаних Націй не призначена для координації економічної рівноваги, однак є великий інтерес по всьому світу в її становленні як системи координації економічної рівноваги. Разом з тим, проблеми націоналізму та національного суверенітету і раніше є занадто важливими. Багато країн вважають, що функціонування глобальної системи координації економічної рівноваги на основі ООН не було б в їхніх інтересах.

Проте, на сьогодні ми спостерігаємо швидкий процес конвергенції механізмів державного управління до міжнародних та глобальних інституцій, що забезпечують доступ національних урядів до інструментів стабілізації економіки нової формації у вигляді доступу до фінансових ресурсів Міжнародного Валютного Фонду чи лобіювання у вирішення торгових суперечок у СОТ. На основі авторського підходу було запропоновано структурно-логічну схему взаємодії складових глобальної системи координації економічної рівноваги в умовах глобалізації, яка дає змогу описати причинно-наслідкові зв'язки новітніх трендів у функціонуванні механізмів державного управління (рис. 2).

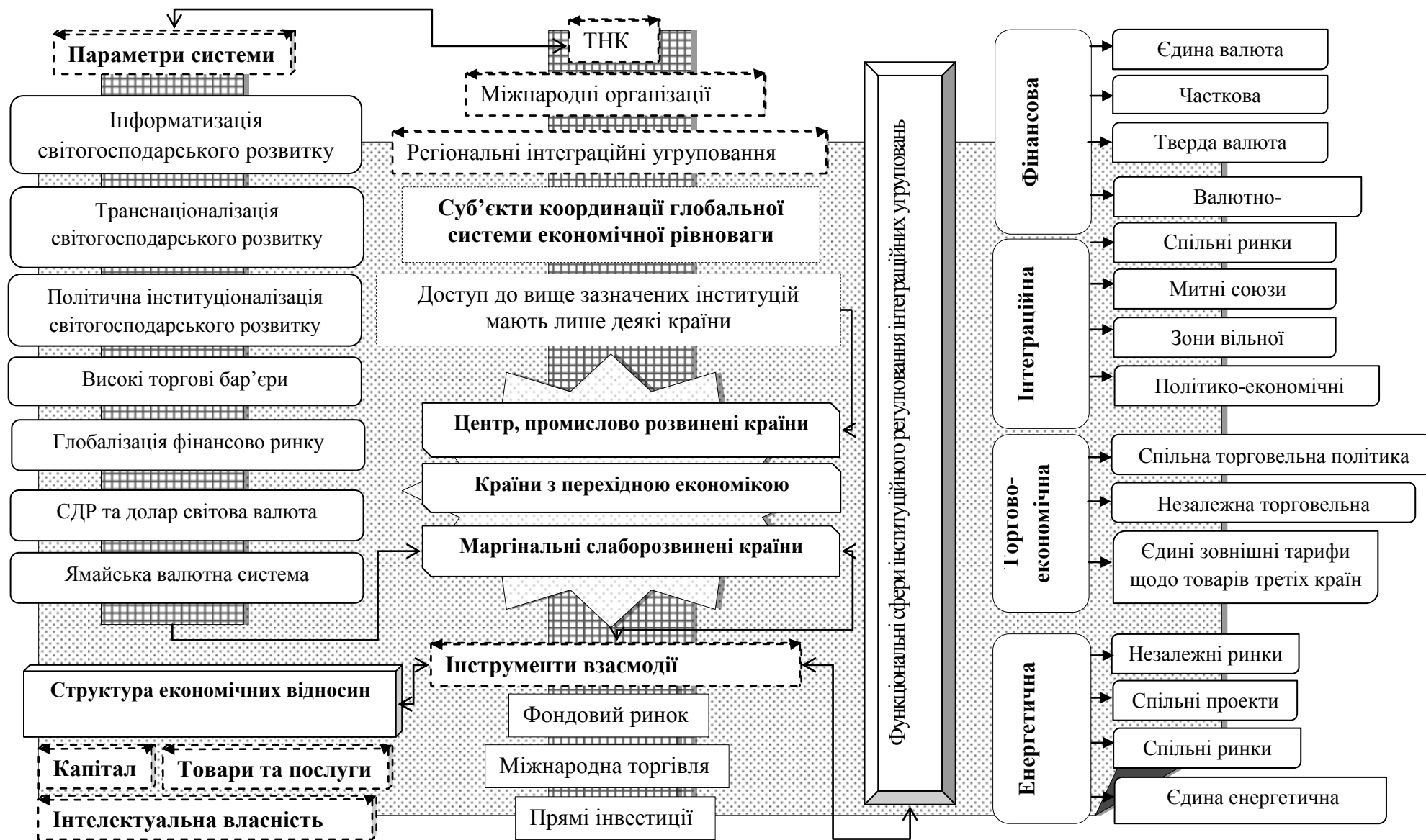


Рис .2. Структурно-логічна схема взаємодії складових глобальної системи координації економічної рівноваги в умовах глобалізації [10,11,12]

Висновки. Отже, в процесі генералізації аспектів трансформації глобальної економічної системи економічної рівноваги на основі обґрунтування функціональних вимірів, слід зробити ряд висновків, які характеризуються науковою новизною. Доведено, що на сьогодні основними акторами в глобальній економіці є не стільки національні економіки скільки транснаціональні корпорації, міжнародні організації, регіональні інтеграційні угруповання. Перш за все, з посиленням лібералізації торгових та економічних відносин між країнами, транснаціональні корпорації, почавши з захоплення колоній, швидко захопили владу і в своїх власних країнах, чому влади цих країн і не особливо перешкоджали, оскільки вони вже мали свою частку в корпораціях і прямий інтерес в успіху корпорацій. Вплив на національні економіки загалом та економічну рівновагу зокрема безпрецедентний, так, наприклад, завдяки маніпуляціям на біржах корпорації здатні впливати на інфляційні процеси в окремих економіках зокрема і на ВВП в цілому.

Слід також підкреслити, що в результаті авторського аналізу можна стверджувати, що у процесі формування новітньої системи координації економічної рівноваги корпорації посідають перше місце. Так як в період з 60-70 років саме розквіт транснаціональних корпорацій був каталізатором регіональних інтеграційних процесів, що мають завершений характер в новітніх умовах. Це пояснюється саме завдяки становленню корпоративної структури в цілому як альтернативної системи державного управління, яка з огляду на останню має більший рівень ефективності. Незаперечним фактом цього є функціонування Світової Організації Торгівлі, Світового Банку та інших інституцій, які, лобіюючи регіональні економічні інтереси, формують економічний ландшафт національних економік та змінюють уявлення про новітні методи державного управління та їх результативність.

Література.

1. Кейнс Дж. М. Общая теория занятости, процента и денег. — М.: ГелиосАРВ, 2002. — 352 с.
2. Мальтус Т. Опыт закона о народонаселении [Электронный ресурс] / Т. Мальтус. — Режим доступа: <http://demoscope.ru/weekly/knigi/maltus/maltus.html>
3. Маркс К. Капитал. Критика политической экономии. Том второй, книга 2: процесс производства капитала. — М. : Политиздат. — 1983. — 3883 с.
4. Медоуз Д., Пределы роста. 30 лет спустя [Электронный ресурс] / Д. Медоуз. — Режим доступа: http://ecorussia.info/ru/ecopedia/donella-medouz-predely-rosta#paragraph_3503

5. Милль Дж.С. Основы политической экономии: пер. с англ. /Дж.С. Милль // Собр. соч. в 3 т. – М.: Прогресс, 1980. – Т. 2. – 480 с.
6. Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения / Д. Риккардо // Собр. соч. в 5 т. – М.: Госполитиздат, 1995. – Т. 1. –360 с.
7. Рокоча В. В. Економічні інтереси та цінності як системоутворюючий елемент національної економічної безпеки [Електронний ресурс] / В. В. Рокоча // Вчені записки університету «КРОК». Серія : Економіка. – 2014. – Вип. 36. – С. 28-36.
8. Самуельсон П. Экономика / П. Самуельсон // Собр. соч.: в 2 т. – М.: МГП Алгон ВНИИСИ, 1992. – Т. 2. – 413 с.
9. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов / А. Смит. – М. : Изд-во «Соцэкгиз», 1962. – 684 с.
10. Сорос Д. Эпоха ошибок. Мир на пороге глобального кризиса / Д. Сорос. Издательство: Юнайтед Пресс (2014) 435с. ISBN 978-5-904522-47
11. Foresight 2020: Economic, industry and corporate trends. A report from the Economist Intelligence Unit sponsored by Cisco Systems [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://graphics.eiu.com/files/ad_pdfs/eiuForesight2020_WP.pdf
12. The official site. The International Monetary Fund [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.imf.org/external/country/index.htm>.

Сазонець Ігор Леонідович

завідувач кафедри державного управління, документознавства та інформаційної діяльності Національного університету водного господарства та природокористування, д.е.н., професор

Тихончук Леся Хотіївна

докторант Національного університету водного господарства та природокористування (м. Рівне), к.е.н.

ФОРМУВАННЯ ТА РЕАЛІЗАЦІЯ ЗАГАЛЬНИХ ПРИНЦИПІВ КОМЕРЦІЙНОЇ ДИПЛОМАТІЇ НА ОСНОВІ ДІЯЛЬНОСТІ ОРГАНІЗАЦІЙ СИСТЕМИ ООН

Систематизовано інституції, що формують середу комерційної дипломатії транснаціональних корпорацій в системі Організації Об'єднаних Націй на основі виявлення імплементованих функціональних напрямів реалізації комерційної дипломатії транснаціональних корпорацій країн-членів ОЕСР. Визначено результативність принципів комерційної дипломатії на основі діяльності організацій системи Організації Об'єднаних Націй.

Ключові слова: інституції, середа, комерційна, дипломатія транснаціональних корпорацій, Організація Об'єднаних Націй, імплементація, функціональні напрями, реалізація, результативність.

Igor Sazonets

*Head of Public Administration, Documentation and Information Activity Department
of the National University of Water Management and Natural Resources Use,
Doctor of Economics, professor*

Lesia Tyhonchuk

*Doctoral student, National University of Water Management
and Natural Resources Use (Rivne), Ph.D in Economics.*

FORMATION AND IMPLEMENTATION OF COMMERCIAL DIPLOMACY GENERAL PRINCIPLES THROUGH THE UNITED NATIONS SYSTEM ORGANIZATIONS ACTIVITY

According to United Nations data, the most important role in the global economy in international trade is currently playing TNCs are not fully controlled from the standpoint of international commercial diplomacy. Many of the issues that have been part of the international discussion of infrastructure of international

commercial transactions were oriented codes that do not work when the state authorities of national governments tend to agree with the United Nations. The above noted international organization has an extensive system of coordination of the activities of transnational corporations to form the general principles of commercial diplomacy. The main document regulating the rules of behavior for transnational corporations in the UN system is a code of behavior for transnational corporations.

The Code aims to establish a multilateral framework for a balanced system of rights and responsibilities of transnational corporations and the governments of the host countries in their relations with each other. However, for today it is quite controversial definition of the impact of commercial diplomacy based on the principles of UN system organizations. According to this, the problem of representation of this scientific research is to determine the effectiveness of commercial diplomacy through the work of the United Nations system organizations, including the basic conditions of the participating countries. Also, another object of the article is to determine the priorities for the integration of Ukraine for by systematizing the practice of international investment law and policies, trade regimes for multinational corporations.

On the basis of the system analysis which is a sequence of actions on the establishment of structural links between the variables or elements of the system under study in the article the institutions that form the environment of commercial diplomacy of transnational corporations in the United Nations system.

On the basis of a comparative analysis of the boundaries of the application of the methodology of international institutions identified, implemented functional directions of the commercial diplomacy of transnational corporations in the United Nations system of the OECD member countries

Also in the article, the author focuses on its commercial diplomacy impact of vision which is constructed the following indicators: received direct investment, domestic expenditure on scientific research development, gross fixed capital formation as a percentage of gross domestic product, balance of trade, the number of implemented the regulations of the United Nations in the field of regulation of transnational corporations.

As a conclusion, the author emphasizes, through the work of the UN system organizations in the process of determining the impact of the general principles of commercial diplomacy should focus on the following provisions, which are characterized by novelty.

In the course of the author's analysis revealed that TNCs control of today cannot be both at the regional and global levels, as a significant number of countries have their own internal regulations on the activities of TNCs in their territories. In this regard, the regulation of the activities of TNCs is possible only from the standpoint of

creating a system of institutions that would be beneficial not only host countries but also multinational corporations. As a result, today in the UN system of institutions is sufficient discussion system has been formed, does not control the activities of TNCs but adheres to the principles of commercial diplomacy. TNCs in this system may be open to protect their interests.

Key words: institutions, the environment, commerce, diplomacy, multinational corporations, the United Nations, the implementation of functional areas, implementation, effectiveness.

Сазонец Игорь Леонидович

заведующий кафедрой государственного управления, документоведения и информационной деятельности Национального университета водного хозяйства и природопользования, д.э.н., профессор

Тихончук Леся Хотиевна

докторант Национального университета водного хозяйства и природопользования (г. Ровно), к.э.н.

ФОРМИРОВАНИЕ И РЕАЛИЗАЦИЯ ОБЩИХ ПРИНЦИПОВ КОММЕРЧЕСКОЙ ДИПЛОМАТИИ НА ОСНОВЕ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНИЗАЦИЙ СИСТЕМЫ ООН

Систематизированы институты, формирующие среду коммерческой дипломатии транснациональных корпораций в системе Организации Объединенных Наций на основе выявления имплементированных функциональных направлений реализации коммерческой дипломатии транснациональных корпораций стран-членов ОЭСР. Определена результативность принципов коммерческой дипломатии на основе деятельности организаций системы Организации Объединенных Наций.

Ключевые слова: институты, среда, коммерческая, дипломатия транснациональных корпораций, Организация Объединенных Наций, имплементация, функциональные направления, реализация, результативность.

Постановка проблеми. У кожне десятиліття, починаючи з 1960 року, транснаціональні корпорації збільшують потоки прямих іноземних інвестицій таким чином, що світовий обсяг продажів закордонних філій зараз у 1,5 рази більше, ніж загальний показник світового експорту. У 2015 році, 53,607 ТНК контролювали близько 450000 іноземних філій, розташованих навколо земної кулі. За даними Організації Об'єднаних Націй, найважливішу роль у світовій

економіці в розрізі міжнародної торгівлі нині відіграють ТНК, які залишаються повністю некоординовані з позицій міжнародної комерційної дипломатії. Багато питань, які були частиною міжнародного обговорення інфраструктури міжнародних комерційних угод, були зорієнтовані на системоутворюючі кодекси, які не спрацьовують, коли державні органи національних урядів прагнуть узгодити з Організацією Об'єднаних Націй. Нині вищезазначена міжнародна інституція має розгалужену систему координації діяльності транснаціональних корпорацій для формування загальних принципів комерційної дипломатії. Основним документом, що регламентує правила поведінки транснаціональних корпорацій в системі ООН, є кодекс поведінки транснаціональних корпорацій. Кодекс має своєю метою встановлення багатосторонніх рамок для збалансованої системи прав і обов'язків транснаціональних корпорацій та урядами приймаючих країн в їх відносинах один з одним. Проте, на сьогодні досить дискусійним залишається визначення результативності принципів комерційної дипломатії на основі діяльності організацій системи ООН [34 с. 38-52, 33].

Аналіз останніх публікацій. Систематизація наукових поглядів з обраної проблематики дає змогу стверджувати, що достатня кількість визначних економістів так чи інакше акцентували увагу у своїх працях на проблемах авторського дослідження, досить назвати імена: Сабадаш В. В. [6], Іванов Є. І. [11], Іванов Є. І. [12], Вільчак Я. М. [2], Лімонова Е. М. [9], Швець В. Я. [5], Духневич А. В. [1], Гаркуша А. О. [3], Сазонець І. Л. [13].

Цілі дослідження. Метою статті є систематизація витоків та результативність комерційної дипломатії на основі діяльності організацій системи ООН, що включають базові умови країн-учасниць і є досить пріоритетним напрямом з огляду на Євроінтеграційні пріоритети розвитку в Україні та поліпшення Міжнародного інвестиційного права і політик торгових режимів для транснаціональних корпорацій.

Основні результати дослідження. На початку формування механізмів комерційної дипломатії ТНК значне місце повинна була зайняти "Хартія економічних прав і обов'язків держав" (1972). У статті другій цієї хартії вказувалося на право кожної держави регулювати і контролювати іноземні інвестиції в межах дії своєї національної юрисдикції згідно з власними законами та постановами; відповідно до своїх національних цілей і першочергових завдань жодна держава не повинна примушувати надавати пільгового режиму іноземним інвестиціям; регулювати і контролювати діяльність транснаціональних корпорацій у межах дії власної національної юрисдикції та вживати заходів щодо забезпечення того, щоб така діяльність не суперечила її законам, нормам та постановам і відповідала її економічній і

соціальної політиці. Транснаціональні корпорації не повинні втручатися у внутрішні справи приймаючої держави; націоналізувати, експропріювати або передавати іноземну власність. Роль зазначеної хартії поступово знижувалася з ініціативи США. У 1987 році Генеральна Асамблея ООН обговорила "Концепцію міжнародної економічної безпеки". За своїми цілями вона була близька до "Хартії економічних прав і обов'язків держав", але не містила базисного апарату комерційної дипломатії, необхідного для її реалізації у вигляді системи економічних прав і обов'язків держав, а тому була нездійсненою. Але світова громадськість не залишала спроб міжнародного створення системи комерційної дипломатії ТНК, які виявилися невдалими. Більш того, вже досягнуті деякі результати в цьому напрямку поступово втрачалися [6 с. 123-133].

В даний час в приймаючих країнах вони регулюються "Тристоронньою декларацією принципів щодо багатонаціональних підприємств і соціальної політики", прийнятою в 1977 р під заступництвом МОП. У ній позначені стандарти в питаннях найму, навчання, умов праці і життя, відносин на виробництві. У 1980 р. Генеральна Асамблея ООН схвалила систему багатосторонньо узгоджених справедливих правил та принципів для контролю заборонного ділової практики; у 1994 р ЕКОСОП видав огляд з питань обліку та звітності транснаціональних корпорацій, які роблять інформацію про їх діяльність більш транспарентною. Важливою правовою основою діяльності ТНК стали угоди двох і більше корпорацій про виробничу кооперацію. У 1982-1985 рр. були укладені угоди про міжнародну кооперацію 151 найбільшими корпораціями [17 с. 28-32]. Ця форма правового забезпечення діяльності ТНК, підвищення її ефективності найбільш результативна для договірних між собою ТНК. Коопераційні угоди між ТНК забезпечують не тільки виграш в самому процесі виробництва, але і покращують можливості спільного (приймаючої країни і ТНК) виступу на ринку. Окремі аспекти діяльності ТНК можуть регулюватися ТРИМС (Угода про торгові аспекти інвестиційних заходів) і ТРИПС (Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності), прийнятим Уругвайським раундом ГАТТ / СОТ (1994). У 2003 р (липень) Комісія з прав людини схвалила проект конвенції "Норми відповідальності транснаціональних корпорацій", в якій на ТНК покладалися ті ж зобов'язання, що і на держави. Згідно з конвенцією, ТНК зобов'язані утримуватися від забруднення навколишнього середовища та порушення прав людини, дотримуватися правил чесної гри в бізнесі, маркетингу та рекламної діяльності, забезпечувати безпеку споживачів та високу якість пропонованих ними товарів і послуг, а також безпечних і здорових умов праці. Поки що цей проект не набрав чинності конвенції [12]. В останні роки певні надії покладаються на

спробу ввести в якості нового компромісу комерційної дипломатії ТНК поняття "соціальна відповідальність бізнесу". Її прихильники виходять з того, що така позиція відповідає інтересам великого бізнесу, оскільки при ігноруванні соціальної відповідальності ТНК можуть нести фінансові втрати. Тому апологети цієї концепції розглядають програму, що забезпечує соціальну відповідальність бізнесу як складову частину стратегії управління ризиками корпорації. Скептики вважають, що розраховувати в цій справі тільки на бажання самих ТНК навряд чи доцільно. На нашу думку, треба продовжувати зусилля держав і світової громадськості щодо вироблення міжнародних норм, що регулюють діяльність цих гігантів світової економіки. Особливо актуально це для приймаючих країн. Поки їх діяльність у приймаючих країнах регулюється міжнародними документами, положеннями, правилами, критеріями, мають переважно рекомендаційний характер. В цілому систематизація інституцій, що формують середу комерційної дипломатії транснаціональних корпорацій в системі Організації Об'єднаних Націй, представлено на рис.1. Серед інституцій, що формують середу комерційної дипломатії транснаціональних корпорацій в системі Організації Об'єднаних Націй, але не зображена на рис.1. та відіграє рекомендаційну, але важливу роль в регулюванні ТНК, є «Організація економічного співробітництва і розвитку.

Вона створила "Регіональну декларацію про міжнародні інвестиції та багатонаціональні підприємства і як додаток – «Керівні принципи для багатонаціональних підприємств». Норми останнього не мають імперативного характеру. ОЕСР під керівництвом уряду США вирішили здійснювати власну політику, сподіваючись на обмеження спроб запровадження в рамках ООН жорсткого регулювання функціонування міжнародних корпорацій. Причиною укладення «Угоди про ТНК» між країнами-членами ОЕСР стала необхідність виконання вимог самих країн щодо посилення нагляду за функціонуванням ТНК. Такі країни, як Канада, Нідерланди, Швеція, Фінляндія, Норвегія, найбільше наполягали на цьому. Крім того, такі ж вимоги висували профспілки, які входять до міжнародної організації профспілок країн-членів ОЕСР. Таким чином, «Угода про ТНК» країн-членів ОЕСР може також розглядатися як «корпоративна» ініціатива. Для досягнення своїх цілей ОЕСР створила Комітет з міжнародних інвестицій і транснаціональних корпорацій. «Угоду про ТНК» було схвалено країнами-учасниками (за винятком Туреччини, яка утрималася) як Додаток до «Декларації країн ОЕСР про міжнародні інвестиції і транснаціональні корпорації». Ця угода сформувала сучасну систему розвитку міжнародних стандартів у регулюванні відносин ТНК з країнами, які приймають їхні інвестиції [7; 18, с. 28-32.].

ГАТТ (Генеральна угода з тарифів і торгівлі)	• Відповідно до основоположних положеннями ГАТТ торгівля між країнами має здійснюватися на основі принципу найбільшого сприяння (ПНБ), т. Е. У торгівлі країн - членів ГАТТ встановлюється режим найбільшого сприяння (РНБ), що гарантує рівність і недискримінацію.
СОТ (Світова організація торгівлі)	• Підвищення життєвого рівня; • Забезпечення повної зайнятості; • Постійне зростання доходів і ефективного попиту; • Розширення виробництва товарів і послуг та торгівлі ними; • Оптиміальне використання світових ресурсів згідно з цілями сталого розвитку; • Захист і збереження навколишнього середовища; • Забезпечення для країн, що розвиваються і найменш розвинених країн такої участі в міжнародній торгівлі, яка б відповідала потребам їх економічного розвитку.
ТРИПС (Угода про торговельні аспекти прав інтелектуальної власності)	• Базовий принцип – використовувати результати інтелектуальної діяльності у спосіб, який не призводять до надмірної матеріальної шкоди законним інтересам її власника.
ЮНКТАД (Конференція ООН з торгівлі та розвитку)	• Рівноправне, взаємовигідне співробітництво між державами; • Вироблення рекомендацій, принципів, організаційно-правових умов і механізмів функціонування сучасних міжнародних економічних відносин; • Участь у координації дій інших установ системи ООН в галузі економічного розвитку господарських зв'язків і заохочення міжнародної торгівлі.

Рис.1. Систематизація інституцій, що формують середу комерційної дипломатії транснаціональних корпорацій в системі Організації Об'єднаних Націй [7].

Угода про ТНК країн-членів ОЕСР не визначає чітких меж взаємовідносин національних органів і ТНК. У параграфі 7 вказано: "Філії ТНК, що знаходяться на території різних держав, діють у суворій відповідності із законами цих країн. Причому закони не повинні суперечити міжнародному праву і міжнародним договорам, до яких приєдналася приймаюча країна» [33; 4]. Це свідчить про те, що «Угода про ТНК» країн-членів ОЕСР не ставиться вище за національні законодавства. Однак тут також підкреслено, що в разі конфлікту між ТНК і урядом приймаючої країни корпорація має право звернутися до міжнародних судових органів. Для розв'язання спірних питань в рамках ОЕСР був створений

спеціальний орган – «Комітет з міжнародних інвестицій і транснаціональних корпорацій», на який покладено функції розгляду скарг і повідомлень, а також внесення пропозицій щодо уточнень та доповнень до Угоди про ТНК країн-членів ОЕСР. Основні функціональні напрями комерційної дипломатії транснаціональних корпорацій в системі Організації Об'єднаних Націй представлені на рис. 2.

Загальна політика	• У процесі функціонування ТНК не повинні виявляти будь-яких форм національної та расової дискримінації. • ТНК мають діяти чесно, тобто утримуватися від хабарів чи інших заохочень державним службовцям та представникам впливових громадських організацій, за винятком легальних пожертвувань та внесків. • ТНК зобов'язані утримуватися від політичної діяльності, тобто фінансової підтримки будь-яких політичних діячів чи партій.
Надання інформації	• Структуру корпорації, у тому числі назву й розміщення материнської компанії, її філій тощо. • Перелік країн, на території яких здійснюється діяльність філій ТНК. • Поточні результати обсягу продажів. • Істотні капіталовкладення в цій географічній зоні. • Офіційний звіт про джерела і використання фондів корпорації. • Середню кількість робочого персоналу. • Інформацію про цінову політику
Конкуренція	• ТНК не повинні використовувати у своїй діяльності демпінгові ціни для захоплення чи підтримання ринку своєї продукції. • ТНК не повинні брати участь у створенні міжнародних картелів.
Фінанси і податки	• ТНК зобов'язані здійснювати свою фінансову діяльність у суворій відповідності із законодавством країни, в якій ця діяльність здійснюється. • ТНК мають подавати в національні податкові органи всю необхідну інформацію про своє функціонування.
Наука і технології	• ТНК мають бути впевнені, що їхня діяльність відповідає науковим і технологічним цілям приймаючої країни. • Філії ТНК повинні сприяти підвищенню технічної кваліфікації робочої сили в приймаючій країні. • Підрозділи ТНК мають сприяти захисту інтелектуальної власності, слідкувати за правильністю використання ліцензійних угод.
Екологія	• ТНК за жодних умов не повинні створювати екологічно не-захищені виробництва; • у якій би країні не випускалася продукція ТНК, вимоги до її "екологічної чистоти" мають бути не нижчими, ніж у країні розміщення головного офісу корпорації

Рис. 2. Імплементовані функціональні напрями реалізації комерційної дипломатії транснаціональних корпорацій в системі ООН країн-членів ОЕСР [7].

Метою документа є посилення відповідальності великого бізнесу перед суспільством в умовах глобалізації світової економіки і зростаючої могутності

ТНК. Також хотілося б звернути увагу на те, що 6 березня 1998 року у Москві в рамках СНД була підписана Конвенція про транснаціональні корпорації. Не зважаючи на таку кількість документів міжнародного значення, що обмежують діяльність ТНК, є представники, які вбачають в процесі транснаціоналізації позитивно-необхідний вплив і намагаються його підтримати його за будь-якої можливості. Таким чином відбувається адаптація ТНК до умов наддержавного регулювання їх діяльності. Країни, що розвиваються, є головними прихильниками для створення сприятливих умов для процвітання ТНК. Так як вони вбачають потоки прямих іноземних інвестицій єдиним важелем впливу на покращення національної економіки, але загроза експропріації та політичної нестабільності перешкоджає діяльності ТНК. Тому країни готові на будь-які вчинки, щоб отримати інвестиції від компаній. Все почалось зі створення державно-приватних компаній із страхування іноземних інвестицій. Вони розглядалися урядами промислово-розвинутих країн не лише як гарант повернення інвестицій, а й як цілісна система здійснення зовнішньої державної економічної політики [4].

Вперше така національна система була створена у США згідно з «Економіко-коопераційним актом» 1948 р. Вона ставила за мету забезпечення гарантії американським інвестиціям, спрямованим на відновлення економіки повоєнної Європи, а також страхування інвестицій американських ТНК у слаборозвинутих країнах. У 1969 році в США була створена «Корпорація із захисту закордонних інвестицій» (ОПІК). ОПІК одразу ж опинилася у складному становищі через зобов'язання компенсувати втрати американських ТНК у Чилі після конфіскації їхнього майна урядом С. Альєнде. Побойуючись значних збитків, пов'язаних з можливою націоналізацією майна ТНК, ОПІК змушена була вибірково підходити до страхування американських іноземних інвестицій. Однак завдяки допомозі уряду з 1981 року ОПІК дістала можливість ширшого страхування інвестицій американських ТНК [9 с. 175-181]. На сучасному етапі ОПІК страхує будь-які форми інвестицій американських ТНК за кордоном. Однак така ділова практика поширюється лише на країни, з якими США уклали угоди про захист інвестицій. Страхування інвестицій здійснюється від експропріації, війни, неконвертованості національної валюти приймаючої країни [10 с. 54-57]. З настанням будь-якої з перелічених подій інвестор звертається до ОПІК з вимогою відшкодувати йому збитки. У разі розбіжностей обидві сторони (ТНК і ОПІК) звертаються до арбітражного суду США. Така форма страхування закордонних інвестицій підвищує впевненість ТНК у їхньому збереженні. Це пов'язано з тим, що у разі загрози втрати інвестицій ТНК мають справу не з місцевими органами влади, а з ОПІК, відносини корпорацій з якою регламентуються не національним

законодавством приймаючої країни, а "стійкими" американськими законами. Окрім США, інші промислово розвинені країни також сформували подібну систему захисту іноземних інвестицій ТНК [5 с. 135-140]. Як свідчить авторський аналіз, система комерційної дипломатії ООН є досить розгалуженою і має комплексний характер реалізації комерційної дипломатії транснаціональних корпорацій. Проте, досі залишається дискусійним визначення результативності такої системи, тому що значна кількість країн хоча і підтримує, але не імплементує ці правила на національному рівні.

Для визначення результативності системи комерційної дипломатії на основі діяльності організацій системи ООН, нами було проведено авторський аналіз та визначено країни, що імплементували вищезазначені регламенти, частково імплементували регламенти ООН в сфері комерційної дипломатії ТНК, та країни, які мають власні ідентифікатори та політику по відношенню до ТНК, яка відрізняється від регламентів ООН. Таким чином, результативність принципів комерційної дипломатії на основі діяльності організацій системи ООН представлена в табл.1.

Таблиця 1

Результативність принципів комерційної дипломатії на основі діяльності організацій системи ООН у 2015 році [5 с. 135-140, 1 с. 315-322, 7]

Країна	Отримані ПП (млн. \$ США)	Внутрішні витрати на НДДКР у % від ВВП	Валове нагромадження основного капіталу(У % від ВВП)	Сальдо торгового балансу(М лрд. \$ США)	Кількість імплементованих регламентів ООН по ТНК
Австралія	312,27	2,06	29,4	-4,7	54
Австрія	126,89	2,67	21,8	-2,6	65
Британія	1,347,6	1,88	13,45	-176,6	65
Гонконг	1,184,4	1,23	21,4	-123,4	45
Данія	146,63	2,72	20,9	5	57
Індія	76,226	0,88	34,5	-133,9	15
Ірландія	187,18	1,43	24,2	42,8	54
Іспанія	537,45	1,35	28,8	-139,5	25
Італія	364,83	1,18	20,9	-13,6	14
Канада	520,73	1,84	22,7	47,4	54
Китай	327,08	1,44	41,1	298,1	32

Продовження таблиці 1

Півн.Корея	65,54	3,21	11,6	-13,3	12
Алжир	6,748	1,12	17,3	11,4	43
Німеччина	629,71	2,53	19	261,9	65
Норвегія	93,688	1,88	20,8	83,1	48
Україна	13,474	0,95	23,2	-14,2	13
Іран	119,63	0,54	29,3	-21,2	2
Польща	142,11	1,2	22,1	-38,6	43
Португалія	114,19	1,51	12,4	-34,2	13
Росія	324,06	1,03	21,5	200,9	14
Сінгапур	249,66	1,65	12,4	-25,5	42
США	2,093,0	2,77	17,9	-864,9	12
Таїланд	85,749	0,54	12,4	-54,5	32
Туреччина	145,55	0,72	19,9	-70	12
Угорщина	97,397	0,97	20,9	-0,6	4
Фінляндія	85,237	3,49	20,6	4,7	36
Франція	1,026,0	2,02	21,9	-100,6	56
Чилі	105,55	0,67	11,3	10,9	3

Висновки. Отже, в процесі визначенні результативності загальних принципів комерційної дипломатії на основі діяльності організацій системи ООН слід акцентувати увагу на наступних положеннях, що характеризуються новизною. По-перше, в процесі авторського аналізу виявлено, що на сьогодні корпорації завдяки базисні вимірам розвитку, таким як: переваги в забезпеченості та вартості природних ресурсів, кваліфікації робочої сили, рівні заробітної плати; амортизаційній політиці зокрема, в нормах амортизаційних відрахувань; антимонопольного та трудового законодавства; в рівні оподаткування; стабільності валют. З огляду на вищезазначені базисні теоретичні аспекти розвитку ТНК, слід підкреслити, що їх регулювання на сьогодні неможливе як на регіональному, так і на глобальному рівнях, так як значна кількість країн має свої внутрішні регламенти відносно діяльності ТНК на своїх територіях. З цього приводу регламентація діяльності ТНК можлива тільки з позицій створення системи інституцій, які були б вигідні не тільки країнам, що приймають, ай самим ТНК. В результаті на сьогодні в системі інституцій ООН була сформована досить дискусійна система, що не контролює діяльність ТНК, проте притримується принципів комерційної дипломатії. ТНК в цій системі мають змогу відкрито захищати свої інтереси [7].

Як свідчить авторський аналіз, хоча система ООН має досить розгалужену систему та охоплює значну кількість функціональних сфер, досить багато країн не імплементують регламенти ООН по формуванню інституцій комерційної дипломатії на своїх територіях. Тому на сьогодні дискусійним є досить важлива проблема результативності діяльності ООН в регламентації комерційної дипломатії ТНК [7,3]. Для вирішення цієї комплексної проблеми на основі авторського аналізу було запропоновано прив'язати динаміку прямих іноземних інвестицій, валове нагромадження основного капіталу та сальдо торгового балансу до кількості імplementованих регламентів ООН в сфері комерційної дипломатії ТНК. Як виявилось, ті країни, що синхронізують національні та регіональні інституції до регламентів ООН, мають показники транснаціоналізації на порядок краще. Вищезазначене свідчить, що існуюча система ООН в сфері комерційної дипломатії ТНК хоча має певні нерівності, є досить результативною не тільки з боку країн, що приймають або експортують транснаціональний капітал, але ця система дозволяє ТНК більше заробляти в тих країнах, де неінституційна система уніфікована з принципами ООН в сфері міжнародного бізнесу ТНК [9 с. 11-13]. Однак слід відзначити, що система ООН є не єдиною системою, що регламентує діяльність транснаціонального бізнесу і визначення результативності економічної політики міжнародними організаціями, що не входять до системи ООН є пріоритетами наступних досліджень.

Література.

1. Духневич А. В. Загальний принцип національного режиму ГАТТ [Електронний ресурс] / А. В. Духневич // Форум права. – 2011. – № 1. – С. 315-322.
2. Вільчак Я. М. Поняття та класифікація спеціалізованих економічних установ системи ООН [Електронний ресурс] / Я. М. Вільчак // Університетські наукові записки. – 2006. – № 1. – С. 266-272.
3. 7. Гаркуша А. О. Еволюція механізму вирішення спорів ГАТТ/СОР і його сучасний стан [Електронний ресурс] / А. О. Гаркуша // Актуальні проблеми державного управління. – 2008. – № 2. – С. 427-437.
4. About the European Parliament [Електронний ресурс]. – Режим доступу: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en>
5. Швець В. Я. Діяльність ТНК в Україні: механізм законодавчого регулювання [Електронний ресурс] / В. Я. Швець // Академічний огляд. – 2014. – № 2. – С. 135-140.

6. Сабадаш В. В. Орієнтири національної митної політики в умовах торгово-економічної інтеграції [Електронний ресурс] / В. В. Сабадаш, А. Ю. Казбан // Mechanism of Economic Regulation. – 2014. – № 2. – С. 123-133.
7. Організація об'єднаних націй [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/index.html>
8. Організація об'єднаних націй [Електронний ресурс]. – Електрон. дан. – Режим доступу: <http://www.un.org/ru/index.html>
9. Лімонова Е. М. Кодекси корпоративної поведінки як один з методів регулювання діяльності філій ТНК [Електронний ресурс] / Е. М. Лімонова // Наука й економіка. – 2014. – Вип. 2. – С. 175-181.
10. Іванов Є. І. Значення митного адміністрування й торговельної інфраструктури в системі зовнішньоторговельної політики держави [Електронний ресурс] / Є. І. Іванов // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2014. – № 1. – С. 28-32.
11. Іванов Є. І. Значення митного адміністрування й торговельної інфраструктури в системі зовнішньоторговельної політики держави [Електронний ресурс] / Є. І. Іванов // Зовнішня торгівля: економіка, фінанси, право. – 2014. – № 1. – С. 28-32.
12. Європейська Комісія [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://ec.europa.eu/archives/european-council/index_en.htm
13. Sazonets I. World Economy and International Relations. Textbook, stamp of MESU / I. Sazonets, O. Sazonets, N. Stukalo, M. Shepel. – Donetsk: South-east, 2010. – 575 p.

Янюк Сергій Васильович
*старший викладач Військової академії (м. Одеса),
аспірант ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

ПОХОДЖЕННЯ ТЕРИТОРІАЛЬНОЇ ОБОРОНИ ТА СУЧАСНІ РЕАЛІЇ ЇЇ НЕОБХІДНОСТІ

Стаття присвячена історіографічному дослідженню походження та розвитку територіальної оборони з часів Київської Русі до наших днів. В статті розкриваються основні історичні періоди походження і розвитку територіальної оборони, її етапи становлення та участі в організації оборони держави; досліджується вплив сучасних зовнішніх та внутрішніх факторів на необхідність подальшого розвитку територіальної оборони, удосконалення її структури, як складової військової організації держави.

Ключові слова: територіальна оборона, дружина, самооборона, ополчення, козацтво, партизани.

Serhiy Yanuyk
*Senior lecturer, the Military academy (Odessa);
Phd student, Odessa Regional Institute for Public Administration
National Academy for Public Administration,
under the President of Ukraine*

THE ORIGIN OF THE TERRITORIAL DEFENSE AND MODERN REALITIES OF IT'S NECESSITY

The article is dedicated to the history-geographical researching of the provenance and development of the territorial defense from the time of the Kyiv Rus till nowadays.

The role of a territorial defense with relations of military and political presidence to it started to change only in XX century during development of industry of different countries, transition to massive armies and its dependence on various, well-timed technical and logistic support.

History of provenance of modern territorial defense starts from the times of the Kyiv Rus. Prince's army of XI-XIV centuries had two parts(formations) ; army(well-equipped soldiers) and populace who was as a home guard. Creation of a home guard in X century was based on using territorial principle.

Prairie hordes were one of the various types of territorial defense. They were subordinated to Kyiv princes. They played statesmanship role of recce patrols. Those forces informed their chain of command about attacking enemy forces.

The next stage of developing of modern territorial defense was Cossacks. Cossacks started new epoch of army creation. Military formations which were before were organized by state. Cossacks started to form their units from poor population and was as national army but played statesmanship role in protection of the south-east boundaries.

From XII century home guard became very important and essential in Russia because of large-scale defensive wars. In that periods home guard was not as a phenomenon any more, moreover formation of home guard became more important before or in the start of a war.

Guerilla warfare (under command of Lt.Col Davydov who was in the regiment of Okhtyrka hussars) is a very good example of resistance to the enemy on the occupied areas.

Also Internal Guard played a role of territorial defense in Russia from 1811 to 1864.

During the World War II home guard played very important role in fightings against the enemy. Residents took part in fightings against fascism, protected cities by themselves and under military command.

Also guerillas were important stage of home guard development during the World War II. Guerillas formations were formed by volunteers among citizens. Nowadays home guard is a part of the majority armies of leading countries of Europe.

Annexation of Crimea and temporary occupation of parts of Donets'k and Lugansk regions probably become possible because of absence of decent level of military organization of the state, which includes territorial defense.

Key words: territorial defense, army, self-defense, homeguard, cossacks, guerrillas.

Янюк Сергей Васильевич

*старший преподаватель Военной академии (г. Одесса),
аспирант ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

ПРОИСХОЖДЕНИЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОБОРОНЫ И СОВРЕМЕННЫЕ РЕАЛИИ ЕЕ НЕОБХОДИМОСТИ

Статья посвящена историографическому исследованию происхождения и развития территориальной обороны со времен Киевской Руси до наших дней. В статье раскрываются основные исторические периоды происхождения и

розвиття територіальної оборони, її етапи становлення і участь в організації оборони державства; досліджується вплив сучасних факторів на необхідність подальшого розвитку територіальної оборони, удосконалення її структури, як складової військової організації державства.

Ключеві слова: територіальна оборона, дружина, самооборона, ополчення, козацтво, партизани.

Постановка проблеми. Згідно із «сухим» визначенням, Територіальна оборона (ТрО) – це система загальнодержавних військових і спеціальних заходів, що вживаються в особливий період із метою: охорони та захисту державного кордону; забезпечення умов для надійного функціонування органів державної влади та військового управління, стратегічного (оперативного) розгортання військ; охорони та оборони важливих об'єктів і комунікацій; боротьби з диверсійно-розвідувальними силами, іншими озброєними формуваннями агресора та антидержавними незаконно утвореними озброєними формуваннями; підтримання правового режиму воєнного стану.

Уточнимо формулювання: це насамперед створення резерву армії, спроможного активно, щомиті дати відсіч загарбникам та ворогам держави. Територіальна оборона – це не армія, але сила, яка може бути іноді потужнішою та боєздатнішою від неї. Найвідоміший приклад – армії Ізраїлю, Швейцарії, чи не найбоєздатніші у світі. У цих маленьких країнах з населенням менш ніж 6 та 8 млн., чоловіки віком 20–50 років є солдатами, і в прямому сенсі сплять з автоматом під ліжком [1].

На початку ХХІ століття постало з новою актуальністю питання забезпечення національної безпеки та цілісності держави. В умовах важкої економічної ситуації, політичних криз, утримання великої кількості збройних формувань є економічно не вигідним. По суті свого існування, чим більша армія (за чисельністю), тим інертніше вона спроможна буде реагувати на виклики сьогодення: тероризм, кібератаки, гібридні війни.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Аналізуючи погляди вітчизняних вчених стосовно проблеми організації підготовки та ведення територіальної оборони в сучасних умовах, в значній мірі приділяється увага вивченню досвіду іноземних держав. Проблемам вивчення вітчизняного досвіду історії та походження, організації ведення територіальної оборони на теренах сучасної України, на наш погляд, приділяється недостатньо уваги.

Постановка завдання. Складовою військової організації держави (ВОД) є територіальна оборона. Актуальність проблеми дослідження полягає в обґрунтуванні використання історичного досвіду застосування підрозділів

територіальної оборони в організації захисту суверенітету та цілісності держави.

Метою статті є дослідження історіографічного походження територіальної оборони, необхідність її існування і розвитку в сучасних умовах.

Виклад основного матеріалу. Термін «територіальна оборона» (ТрО) з'явився та став активно вживатися в засобах масової інформації і літературі наприкінці ХХ століття.

Роль територіальної оборони, поряд з відношенням до неї військово-політичного керівництва, почала змінюватися тільки в ХХ столітті, у міру індустріалізації держав, переходу до масових армій і все більшої їх залежності від своєчасного і різнобічного технічного та тилового забезпечення [6].

Однак де-факто термін «територіальна оборона» був поширений з давніх-давен. Якщо термін «територіальна оборона» здається новим, то пов'язане з цим поняття відоме давно. Ретроспективний погляд у минуле дозволить простежити еволюцію створення та розвитку сучасної територіальної оборони на теренах сучасної України та Європейської частини Росії.

Історія походження сучасної територіальної оборони бере свій початок з часів Київської Русі.

Князівська дружина зразка XI ст. – XIV ст. мала дві складові (формації): дружини, тяжко озброєного лицарства та звоїв, що були народним ополченням. Дружина не мала характеру всенародного війська, вона була доступна для вищих верств суспільства, тоді як в народне ополчення набиралося місцеве населення, простий люд, який розумів потреби своєї батьківщини та необхідність своєї служби їй. Коли князь зі своєю дружиною йшов в похід у інші землі, охороняти свої землі та поселення від ворога залишалась частина звоїв (народного ополчення). З цього часу і можна вважати появу перших підрозділів територіальної оборони – прототипу підрозділів сучасної територіальної оборони [2].

Спершу народне ополчення не мало певно вираженої організації. При нападі ворога все населення бралось до зброї (або засобів землеробства: вила, коси, сокири та ін.) та створювало опір загарбникам. До ополчення залучалось як міське населення, так і селяни – хлібороби. До боротьби з ворогом залучалось все населення, незважаючи на його ремесло та вік, наявність зброї.

Лише з утворенням княжих дружин відбувається організоване створення підрозділів місцевої самооборони. В літопису про похід князя Олега на Грецію в 907 р., згадуються: «окім варяг (дружини), також радимичі, в'ятичі, поляни, хорвати, дуліби, кривичі, деревляни. Це ніщо інше, як народні вої» [2, с. 20–21]. В інших джерелах літописців згадується, що в Х–ХІІІ ст. з початком військових дій, князь залучав до свого війська, окрім дружини, земське ополчення з

вільного селянства, яке виконувало роль легкої кінноти, та міське населення, яке виконувало роль піхоти. Керував цими підрозділами тисяцький, якому підпорядковувалися соцькі та десятники. Ополчення поділялося за ознаками ремесляних професій на сотні та ряди, що відтворювало структуру міського ополчення. При організації захисту міст починаючи з XIV ст., роль ополчення поступово почала обмежуватись в участі в обороні власних укріплень, а в поле виходил лише частина лучників або списоносців. З подальшим удосконаленням озброєння і військової техніки роль ополчення почала зменшуватися. «Відтоді відійшла висока посада тисяцького, котрий в боярській ієрархії був другим після князя» [13, с. 138].

Формування народного ополчення в X ст. вже базувалось на використанні територіального принципу. У разі небезпеки населення певної округи збиралось на території заздалегідь визначеного населеного пункту, де проводилась підготовка до зустрічі з нападниками. Яскравим прикладом мобілізації є факт розгрому половцями князів в 1068 році над річкою Альтою. Після такої звістки у Києві було закликано Віче, де оголошена по сучасним поняттям – «мобілізація» так званої «тисячі». Найбільш підготовлені вої з числа народного ополчення входили до складу княжої дружини, інші залишалися боронити свої домівки.

Народні ополченці йшли на війну зі своєю зброєю, навіть якщо вона була примітивною та недосконалою. За можливістю князі озброювали воїв, давали коней та платили платню – гривні.

Різновидом територіальної оборони тих часів були степові орди, які підпорядковувались київським князям. Ці орди носили назву «чорні клобуки», що є походженням від турецького слова «каракалпаки» – чорні шапки. На картинах давніх літописів степовики змальовувались у гостроверхих шапках. Походження цих орд мало кілька джерел: залишки розбитих орд печенігів та торків або бранці, приведені князями з походів: берендеї, каспичі, турпії та ін. Поселялися вони на берегах річки Росі, де головним на той час населеним пунктом було місто Торчеськ. Також такі поселення відмічаються на Чернігівщині та Переяславщині. В 1139 році чисельність цих поселень складала понад 30 тисяч людей. Вони відігравали державницьку роль «передових дозорів», сповіщаючи про насування загрози від наступаючих половців, печенігів та інших князів, даючи можливість заздалегідь підготуватись до зустрічі з ворогом.

Наступною віхою розвитку сучасної територіальної оборони було козацтво.

Перші письмові згадки про термін «козак» зустрічаються в Початковій монгольській хроніці від 1240 р. і означають самотню людину, «схильну до

завоювання». У словнику половецької мови цей термін згадується в 1303 р. та трактується як «страж», «конвоїр» [2, с. 20–21]

Також в турецькій мові слово «козак» означає: вільна людина, молода, відважна, воїн. В українських джерелах перше письмове повідомлення про козацтво на Україні датується у «Хроніці» М. Бельського, який 1489 р. повідомляв про козацьку допомогу війську сина польського короля Яна Ольбрехта у розгромі татарського загону на Брацлавщині.

В Україні термін «козак» поступово набував значення мужньої, вільної і хороброї людини, незалежної від офіційної влади, захисника України й оборонця православної віри. Одночасно козак — це дрібний власник і виробник, який перебував в стороні від кріпосницької системи, був її принциповим ворогом, суспільним ідеалом для переважної більшості українського народу. Козаки були сміливі та безстрашні у боротьбі з нападниками — татарами, чим здобували славу та любовь громадськості.

До другої половини XVI ст. козаками називали людей, що ходили в степи за Дніпро та Південний Буг на полювання та рибальство з весни до пізньої осені, а на зиму повертались до своїх осель. Ці промисли були надзвичайно прибуткові, але і небезпечні. Розширення господарської діяльності у родючих степах півдня України було пов'язано із зростанням чисельності козаків. У період XV–XVI ст. збільшується кількість зимівників і слобід, які закладалися на Південному Бузі, Трубежі, Дніпрі, Синюсі, Сулі та ін. річках. Основною діяльністю козаків було землеробство і промисли, помітне місце займали ремісництво та торгівля. Використання вільнонайманої праці у козацьких господарствах давало добрі результати, які різко контрастували з убогими закріпаченими селами на волості.

На колонізованих землях склався самобутній козацький лад, цілком спрямований проти феодалських порядків. Козаки об'єднувалися у самоврядні громади, які одночасно були й військовими осередками. Всі важливі питання вирішували на радах, тут же обирали старшину. Кожен, хто прибував на козацькі землі, вважався вільною людиною і мав право брати участь у радах, користуватися землею, ловити рибу, полювати на звіра. Основну частину козацтва становили городові або міські козаки, які проживали «на волості», насамперед у таких містах, як Чигирин, Корсунь, Черкаси, Канів. Вони займалися торгівлею та промислами, але відмовлялися підпорядковуватися магістратам та місцевим законам і не виконували повинностей. Склад цієї групи поповнювався за рахунок «покозачення» міщан.

Водночас кожен був зобов'язаний зі зброєю в руках охороняти поселення, виступати в похід тощо. Для вмілої оборони від нападу татар почали будуватись укріплення — «січі», назва яких походить від слова «сітка»,

«рубати». Від Січі пішла назва «січові козаки», «січовики». Першу Січ на Запоріжжі в 1553 році збудував князь Дмитро Вишневецький на острові Мала Хортиця. Козаки, які селилися на Дніпrowsьких порогах, в низині за Запоріжжям почали звати низовими або запорозькими. Дані козацькі формування вже на той час виконували функцію самооборони, коли відбивали напади татар та турків, своїми нападами упереджували загарбницькі дії з їх боку, що було відповідним «бар'єрним рифом» у захисті українських земель від непрошеного ворога.

З появою козацтва починається нова епоха у формуванні війська.

Попередні військові формування організовувались державою. Козаччина почала формуватись із суспільних низів, була народним військом. Перші козацькі формування створювались із людей різного соціального рангу, різних народностей. На Січі всі козаки були рівними. Ніякого значення не мало походження козака і звідки він потрапляв у військо. Знатні козаки, що походили із шляхти, мали освіту, ніяким чином не могли засвідчити свої привілеї над іншими козаками. Кожен рядовий козак міг стати старшиною. Козацька демократія інколи переходила у сваволлю, але по своїй суті була надзвичайно цінною прикметою козацького війська. Завдяки талановитим, ідейним керівникам козацтва – таким, як Дмитро Вишневецький, Петро Сагайдачний, Михайло Дорошенко козацтво набуло обрисів державності та визначеного соціального стану [3].

Козацьке військо мало особливу цінність – воно було народним військом. Народному війську був притаманний демократичний устрій. Створювалась широка підтримка і невичерпна сила народної маси, яка безперервно поповнювала ряди козацтва. Це надзвичайно полегшувало військову мобілізацію, коли в разі загрози кожна оселя давала готову сотню козаків. З цього приводу існувало народне прислів'я: «Де кущ, там козак, а де байрак, там сотня козаків...». Зв'язок з народом надавав козакам впевненість та свідомість, що вони є оборонцями своєї рідної землі, своєї батьківщини, своїх прав та надбань. Наслідком цього було козацьке завзяття та непоступність. Народне військо розуміло, що боронить свої права та землі. «Козаки служать тільки за свої вольності», – заявив гетьман Скоропадський цареві Петрові, викликавши тим самим гнів царя.

Козацькі формування, які однією із функцій свого існування мали захист та упередження від нападу татарів та турків південних земель України, не могло залишатись без уваги довгий час литовських князів та польських королів, оскільки в їхніх землях був відповідний аналог.

У XVI столітті у Великому князівстві Литовському, історичній території сучасної Білорусії, даний спосіб боротьби з агресором набув законодавчої основи. Статутом 1566 році були закріплені основи організації «оборони

земської». Спочатку «оборона земська» зобов'язувала населення нести військову службу на основі володіння землями і представлялася участю в ополченні тільки шляхти. Кожен шляхтич, який володів землею, був зобов'язаний виконувати земську службу. При такому порядку збору війська зародився територіальний принцип його формування.

Вже у 20-30 роках XVI ст. проектами великого князя литовського Сигізмунда I та черкаського старости Остафія Дашкевича було залучення на державну службу козацьких загонів, але через відсутність коштів у скарбниці Великого князівства Литовського ці наміри залишилися безрезультатними.

В багатьох історичних літописах другої половини XVI ст. зазначено, що для Речі Посполитої повстало питання козацтва як суспільного явища, яке потребувало невідкладного вирішення, оскільки набувало ознак не тільки військово-стратегічної, а й суспільно-станової та міжнародної проблеми.

Вище керівництво Речі Посполитої, привілейована верства суспільства, вимушена була враховувати суспільно-політичну роль козацтва. Чудово розуміючи значення козацьких поселень в південних землях, їх озброєне протистояння з татарами, уряд побоювався, що у випадку репресій козаки перейдуть на службу до московського царя. Це відкрило б південні землі Речі Посполитої перед татарами та турками [4].

Наприкінці XVI ст. Річ Посполита втілила в життя наміри панівних кіл і протрактувало козацтво як форму військового найманства. В 1570 року, після Люблінської унії, польський король і великий князь литовський Сигізмунд II Август дає доручення підібрати з поміж козаків на державну службу «певний почет», яким платили б річну платню зі скарбниці, і вчинити «постановлення між козаками низовими», тобто упорядкувати козацьке життя відповідно до загальнодержавного. Перша спроба реалізувати такий проект була здійснена 5 червня 1572 року, король Сигізмунд II Август своєю грамотою доручив коронному гетьману Язловецькому набрати «певний почет» з козаків, які мали одержувати платню від Речі Посполитої зі створенням козацького загону, який мав одержувати платню з державної скарбниці. Наймалися були 300 козаків, записані в окремий реєстр (список), від чого дістали назву «реєстрових козаків». Реєстровим козакам встановили платню з державної скарбниці, вони звільнялись від усяких податків і поборів, одержували землю на правах рангового володіння, військово-адміністративну незалежність від місцевого керівництва, судовий імунітет, що полягав у принципі «де три козаки, там два третього судять» [5]. Офіційне завдання полягало в охороні південно-східних кордонів від турецько-татарських орд. Основна мета створеного полку козаків під командуванням шляхтича Яна Бадовського полягала в запровадженні

певного контролю над Запорозькою Січчю як частиною території Речі Посполитої, але ненадовго. Невдовзі реєстр припинив своє існування.

У 1578 р. новий польський король Стефан Баторій, проявивши законодавчу ініціативу в сеймі республіки, скористався правом наймати на військову службу корони чужинців, яке він поширив і на козацтво.

Організовується реєстровий платний полк, підпорядкований князеві Михайлу Вишневецькому, старості черкаському; тут повторюються умови, складені із Сигізмундом Августом в 1570 р., а безпосередньо на чолі козаків стає шляхтич Ян Оришовський. У 1581 році було створено реєстр козацького полку. Цікавий його склад: козаків збирали з усіх українських земель, також були і білоруси. Права козацькі визначались у грамоті короля Баторія від 1592 року. Фактично саме цим козаки й визнавалися як окремий стан [6].

Формально, на юридичну заборону козацтва уряд Речі Посполитої погодився лише раз – після 1596 р. Утім, безперспективність подібної політики не викликала сумніву. З ініціативи канцлера Я. Замойського сейм вже в 1601 р. знову офіційно визнав існування козацтва [4]. Даний факт ще раз яскраво підкреслює особливе значення та статус козаків та їх формувань, які виконували завдання, пов'язані з сучасним трактуванням функцій територіальної оборони.

Наприкінці XVI ст. реєстр нараховував 1000 козаків. У 1625 році чисельність реєстрового козацтва досягло 6000, на основі яких створено шість реєстрових полків: Київський, Канівський, Білоцерківський, Переяславський, Корсунський і Черкаський. У 1630 році реєстр нараховував уже 8000 козаків, в 1635 року скорочено до 7000 козаків.

Феномен козацтва не є ідеальним, але цілком очевидно, що його різномотивовані дії об'єктивно відігравали прогресивну роль, гальмуючи татарсько-турецьку експансію, зменшуючи її масштаби та інтенсивність [4].

Виконання функцій територіальної оборони низовим та реєстровим козацтвом у XVI–XVII ст. в межах певно визначеної території (південно-східних Українських земель) надало неоціненний досвід для розвитку сучасної територіальної оборони.

У Росії, яка також потерпала від набігів татар та половців, для протидії цим набігам було вжито важливі заходи. На початку XVI століття на півдні держави розпочали створювати оборонні лінії – «засічні смуги». Одна із засічних смуг проходила від Нижнього Новгорода до Серпухова, а далі до Тули і Ковельська. Південніше від Тульської лінії проходили інші лінії: від Оки і Рязані до Ковельська та від Алатиря до Новгород-Сіверська і Путивля. Засічні смуги становили собою системи з міст, острожків, вартових веж і острогів, а також із завалів повалених дерев (засік). В місця бродів на ріках, де можлива

була переправа татарської кінноти, вбивали кілки, щоб затрудити переправу. Організація охорони та оборони засічних смуг покладалася на людей, які оселялися на околицях, та їм надавалися землі для землеробства. Спостереження за появою ворога організовувалось за допомогою кінної «сторожі», яка далеко заходила у степ та «станиці», що влаштовували спостережні вежі, оповіщали про появу ворога [14].

Наступним яскравим прикладом розвитку територіальної оборони були народні ополчення XIX ст.

Починаючи з XII століття, на Русі скликання народного ополчення було пов'язано з надзвичайним заходом у великомасштабних оборонних війнах. Скликання народного ополчення (земського війська) відмічається в 1806 році, збір народного ополчення в 1812 році і скликання так званого рухомого ополчення в 1855 році. У ці періоди формування народного ополчення перестає бути стихійним явищем, і його проведення планується державою напередодні війни або на її початку.

Для планування формування народного ополчення створюється і законодавча база. Вперше в Росії збір земського війська законодавчо був відображений на початку нової війни з Наполеоном. Олександр I видав особливий маніфест від 6 (18).VII 1812 на час війни: «Про складання та утворення повсюдних ополчень або міліції», який визначав порядок формування земського війська, основи управління. Напередодні Вітчизняної війни 1812 року було сформовано земське військо, яке за чисельністю перевищувало регулярну армію в два рази. Загальна чисельність ополчення досягла 220 тис. чол., у т. ч. на Україні – 70 тис. чол.

В основу формування земського війська закладалися територіальний і «залишковий» принципи комплектування. При цьому формування війська по губерніях проводилося залежно від напрямку загроз і віддаленості від противника. Забезпечення матеріальними та іншими засобами, в тому числі озброєнням, здійснювалося за рахунок місцевої бази постачання. Керівництво народною самообороною покладалося на місцеве дворянство.

Територіальна оборона не є панацеєю від усіх проблем. В територіальній обороні трапляються слабкі місця, в чому незабаром переконалося російське командування, використовуючи «територіально» для виконання окремих завдань за межами своєї губернії народне ополчення. Земське військо виявилися нездатними до тривалих і методичних дій, особливо у відриві від рідних місць.

Великим недоліком стало слабке оснащення озброєнням. Це пояснювалося «залишковим» принципом формування, чисельністю війська і неможливістю місцевої бази забезпечити зброєю, а також острахом перед можливими діями

народу проти свого уряду. Тому при черговій необхідності збору народного ополчення в 1831–1832 роках передбачалося усунути проблемні питання попередньої військової кампанії 1812 року.

В подальшому земську службу несли сільські жителі та міщани, в обов'язки яких було включено допомогу військовій службі в підвезенні провіанту, ремонт доріг тощо.

Аналіз прийнятих урядом Росії заходів зі збору «тимчасового регулярного війська» показує, що поряд з виправленням помилок в організації застосування народного ополчення, основним його призначенням стало заповнення втрат кадрової армії, що більше нагадує резервну армію. Так припущення повністю підтверджується мобілізацією в 1855 році Державного рухомого ополчення.

Яскравим прикладом опору ворогу на окупованій території є партизанські дії під керівництвом підполковника Охтирського гусарського полку Д. В. Давидова. Ним було запропоновано проект партизанської війни стосовно французьких транспортів та солдат, який був схвалений головнокомандувачем російських військ в 1812 році генерал-фельдмаршалом М. І. Кутузовим.

Успішно проводячи рейдові дії в тилу ворога своїм загоном, Д. В. Давидов забезпечував відбитими у ворога зброєю та провізією місцевих селян. Формуючи з селян в подальшому партизанські загони, організовувався партизанський рух під керівництвом Сеславина, Фігнера, Орлова-Денисова; цей рух створював перебої в постачанні французької армії, і як наслідок руйнував плани Наполеона.

Наближення французької армії до території України мобілізувало місцевих селян та ремісників Чернігівського, Стародубівського, Новозибківського, Суражського повітів, яке стогнало від нальотів противника. З власної ініціативи, населення організовувало загони самооборони по 100-150 чоловік, озброєних косами та вилами, сокирами. Між селами були налагоджені кінна та звукова сигналізація. З появою французьких мародерів, озброєне населення всупало в сутички.

В роботі російського історика Б. С. Аваліхіна «Украинское ополчение 1812 г.» згадується, що, із залученням загонів Чернігівсько-Полтавського ополчення була проведена 12-17 листопада 1812 року Могильовська операція, яка зруйнувала плани Наполеона, не дала можливість відходу на територію України. Під час контрнаступу в діючу армію влилось 18 українських полків самооборони, загальною чисельністю 21 тис. козаків. В ході бойових дій при відступі французької армії, ополченцями згідно з наказом М.І. Кутузова було звільнено південну частину Білорусії, надавши цим самим суттєву підтримку регулярній армії. Неодноразово подвиги українських ополченців відмічались в наказах М.І. Кутузова та рапортах офіцерів і генералів російської армії.

Також завдання сучасної територіальної оборони в Росії вирішувала деякою мірою Внутрішня стража, що проіснувала з 1811-го по 1864 рік. По своїй суті, Внутрішня стража була поліцейським органом, яка створювалась під стать військовій організації. Відповідно до затвердженого імператором Олександром I «Положення для внутрішньої стражі», до переліку визначених завдань входило: «упокорення непокори і буйства, переслідування і винищення злочинців, сприяння збору податей і недоїмок, охорону порядку на народних і церковних святах, ярмарках, торгах, спокою церковних обрядів всіх сповідань, допомога виконання законів і вироків суду; збереження порядку, затримання злочинців і дезертирів; супровід рекрутів, злочинців, арештантів і полонених». В аспекті вирішення поставлених завдань Внутрішня стража вела боротьбу з диверсантами, як зі злочинцями. Вперше завдання забезпечення готовності до захисту об'єктів та основних транспортних комунікацій від диверсійних і терористичних груп супротивника було сформульоване лише в 1864 році для місцевих військ [6]. Перелічені завдання Внутрішньої стражі сильно різняться від завдань, вирішуваних територіальною обороною сучасності. Хоча вже у XIX ст. на основі Внутрішньої стражі закладався законодавчий фундамент нормативної бази ТрО.

У роки Великої Вітчизняної війни (1941–1945р.), як і кілька століть тому, народне ополчення відігравало особливу роль у відбитті агресії. Стихійно і під керівництвом військового командування, місцевих органів влади широкі народні маси брали участь в боротьбі з фашизмом, обороняли міста, вели партизанську боротьбу на окупованій території.

Особливе значення у формуванні народного ополчення на Україні мала відозва ЦК КП(б)У, Президії Верховної Ради та Раднаркому УРСР від 6 липня 1941 р. про мобілізацію всіх сил на відсіч ворогові та організації загонів народного ополчення. Організацією створення загонів займалися спеціальні комісії, до складу яких входили представники партійних та комсомольських організацій. В місті Києві – штаб оборони міста. Підрозділи народного ополчення у великих містах формувались за виробничо-територіальним принципом: при заводах, фабриках, комбінатах. Підрозділи залежно від масштабу підприємства – об'єднувались у полки ополчення. Лише в м. Києві на 8 липня 1941 року було сформовано 19 загонів загальною чисельністю 29 400 чол. та комсомольський полк – 1450 чол.

Недоліком того часу була відсутність чіткої організації управління ополченськими частинами та підрозділами. Ополченці розквартировувались на підприємствах, в своїх квартирах. Окремі взводи і роти не підпорядковувались командуванню батальйону. Евакуація підприємств на схід вносила плинність до складу ополчення, що в свою чергу негативно впливало на боєготовність та

мобільність частин. Окремо слід виділити створення винищувальних загонів, які формувались із ополчення на фондах НКВС СРСР відповідно до постанови РНК СРСР від 24 червня 1941 року «Про заходи по боротьбі з парашутними десантами і диверсантами противника у прифронтовій смузі». На 27 червня 1941 р. у місті Києві було сформовано 9 винищувальних загонів (за кількістю районів міста), які мали свої райони дислокації.

До початку оборонної операції за місто, київське ополчення нараховувало 34 255 бійця.

Підрозділи ополчення надали серйозну підтримку Червоній Армії при організації оборони Києва. Низька боєздатність частин ополчення компенсувалась їх відданістю та самопожертвою у протистоянні з фашистськими загарбниками [15].

Окремою віхою народного спротиву у роки Великої Вітчизняної війни був партизанський рух.

Перед початком Великої Вітчизняної війни, розглядаючи можливість окупації противником частини території Радянського Союзу, керівництвом СРСР була проведена робота щодо завчасної підготовки та організації партизанського руху. Обладнувались схованки зі зброєю, боеприпасами, продовольством та матеріально-технічними засобами. Також була проведена підготовка відповідних кадрів – організаторів та керівників партизанського руху.

В червні 1937 року військове керівництво було звинувачене в «намаганні підірвати міць Червоної Армії і підготувати її поразку в разі війни». Схованки із запасами були ліквідовані, структура – зруйнована.

Наслідком таких дій стало захоплення значної території в перші дні війни в результаті стрімкого просування фашистських військ. Організацію руху необхідно було розпочинати з самого початку.

Заходами Центрального Комітету Всесоюзної Комуністичної партії більшовиків було прийняття постанови від 18 липня 1941 року «Про організацію боротьби в тилу германських військ».

Створено Український штаб партизанського руху (УШПР) у червні 1942 року, який був очолений Тимофієм Строкачем [16].

Партизанські загони по типу свого формування поділялися на кілька видів: військові, стихійні (народні), комбіновані.

Військові партизанські загони формувались із підрозділів регулярної Червоної Армії по лінії НКВС. До складу входили кадрові військові та чекісти. Дані підрозділи діяли як професійні диверсійні групи. Цими групами виконувались завдання, як правило, на невеликій відстані в прифронтовій смузі. Відновлення людських ресурсів відбувалось за рахунок поповнення з-за лінії

фронту та з числа звільнених полонених. Зброя та боєприпаси постачались з «Центру», а також використовувалась трофейна зброя.

Партизанські загони народного типу формувалися на окупованій території добровольцями з числа місцевих жителів і окруженців. До організації підтримки з боку республіканського (обласних) штабу партизанського руху і командування Червоної Армії дані формування в своїй діяльності стикалися з низкою труднощів, які вели до пасивності в діях й істотно знижували ефективність їх застосування. Незважаючи на труднощі, партизанський рух на окупованих землях досяг небувалого розмаху на півночі України та Білорусії. Найвідомішими командирами партизанського руху були двічі герої Радянського Союзу С. А. Ковпак та О. Ф. Федоров, О. М. Сабуров. Лише в Білорусії діяло понад 370 тисяч партизанів. Їх діяльність фактично паралізувала тил Вермахту. В ході рейкової війни було знищено близько 215 тисяч рейок, пущені під укіс 11128 ешелонів, убито та поранено більше 500 тисяч німців.

На території України партизанським рухом знищено близько 500 тисяч гітлерівських офіцерів та солдат, розгромлено 467 ворожих гарнізонів, штабів, комендатур, пущено під укіс 5019 ешелонів з живою силою та бойовою технікою, знищено 1566 одиниць бронетехніки, 790 гармат, 211 літаків, 13535 автомобілів [16].

Всенародна боротьба в тилу ворога полягала у міцній підтримці партизанського руху з боку Українського народу, що стало важливим військово-політичним фактором у розгромі фашизму.

Сьогодні до складу збройних сил переважної більшості провідних країн Європи входять війська територіальної оборони: Великобританія, Данія, Італія, Норвегія, Франція, Бельгія, Нідерланди та інші країни мають такі сили. Залучення до участі у формуваннях територіальної оборони громадян даних країн, сприймається ними не як зобов'язання, а як почесне право, надане державою в забезпеченні національної безпеки та територіальної цілісності. Основними завданнями цих формувань є забезпечення мобілізації збройних сил, охорона та оборона стратегічних об'єктів, протидія диверсійним силам. На окрему увагу заслуговує система територіальної оборони Швейцарії. Збройні сили Швейцарії складаються в переважній більшості з резервістів – підготовлених військовослужбовців, що мають відповідну військову підготовку та спеціальність. Регулярна частина війська утримує техніку та озброєння, займається підготовкою резервістів, а з початком виникнення надзвичайного стану або ведення бойових дій, підрозділи територіальної оборони Швейцарії прибувають укомплектованими частинами для протидії агресії, в той час як регулярні сили стримують ворога. Територіальна оборона організовується силами всієї чоловічої половини країни.

Аналізуючи наявну військово-політичну ситуацію в Україні початку 2014 року, анексію Криму та тимчасову окупацію частин Донецької та Луганської областей скажемо, що ця ситуація стала можливою за відсутності належного рівня військової організації держави (ВОД), складовою частиною якої є якраз територіальна оборона.

Висновки.

1. За всіх часів, у різних країнах, з різним соціально-політичним станом створювались підрозділи територіальної оборони для захисту територіального суверенітету та цілісності країни.

2. Країни, нездатні протидіяти сильному агресору збройними силами мирного часу, спроможні чинити суттєвий опір із захисту свого суверенітету та незалежності за допомогою сил (військ) територіальної оборони.

3. Територіальні війська не підміняють збройні Сили та їх роль в забезпеченні обороноздатності держави, діючи за формулою – «не замість, а разом», утворюючи стрижень патріотичного виховання населення.

4. Сучасна територіальна оборона є суттєвим важелем в організації обороноздатності країни. Виважена державна політика та відповідна законодавча база при визначенні політики національної безпеки держави створюють умови для надійного захисту країни від зовнішньої та внутрішньої небезпеки силами військової організації держави, складовою якої є територіальна оборона.

Література.

1. Конституція України. – К.: ІВА. 2007.
2. І.Крип'якевич, Б. Гнатевич, З. Стефанів, О. Думів. С. Шрамченко «Історія Українського війська» // Видавництво «Світ» – 1992 р. – с.13-66.
3. Журнал «Військо України» травень 2000 року.
4. Борисенко В. Й. Курс української історії: з найдавніших часів до ХХІ ст.: Навч. посіб / В.Й.Борисенко. – К.: Либідь, 1996. – 616 с.
5. Андрущенко В. Л., Федосов В. М. Запорозька Січ як український феномен. – К.: Заповіт, 1995. – 173 с
6. М.Хамзат «Територіальна оборона в сучасних умовах» http://nvo.ng.ru/concepts/2014-03-21/1_territory.html
7. Виникнення реєстрового козацтва та його державно-правовий статус у Речі Посполитій, <http://auto-drive-parts.com.ua/>
8. Закон України «Про оборону України 2020-III //– <http://www.rada.gov.ua>

9. Закон України «Про Збройні Сили України» від 5 жовтня 2000 року № 2019-III //– <http://www.rada.gov.ua>
10. Засади підготовки і застосування Збройних Сил України. Ч 1. (від оперативно-тактичного об'єднання і вище) // К.: МОУ. – 2004 р
11. Зatinaйко О. І. Реформування Збройних Сил України в контексті глобальних викликів та інтеграції до євроатлантичної співдружності // Монографія. К.: «Збірник наукових праць ЦНДІ МОУ»; – 2003. – с. 3–45.
12. Нечхаєв С. М. Особливості організації управління обороною держави // «Труди академії». Збірник наукових праць. К: НАОУ. – 2006р. – с. 37–43.
13. Крип'якевич І. П. Запорозьке військо // Історія українського війська. — Львів, 1992. — С. 138.
14. Мемуары, относящиеся к истории Южной Руси, Вып. 1, ст. 50.
15. Герасименко Л. С. Народне ополчення в обороні Києва (липень-вересень 1941 р.) // Україна в Другій світовій війні: бачення через роки. Матеріали Всеукраїнської конференції, присвяченій 60-річчю визволення України і Перемоги над фашизмом, м. Бердянськ, 30-31, березня 2004 р. – Запоріжжя, 2004. – С. 25-36.
16. Партизанський рух на території України в роки Великої Вітчизняної війни. – <http://gur-mou.gov.ua/content/partisan-day.html>.

Яценко Володимир Архипович

*доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.держ.упр.*

ОСНОВНІ ЗАВДАННЯ ТА ПРІОРИТЕТИ СЕРВІСНО-ОРІЄНТОВАНОЇ ДЕРЖАВНОЇ ПОЛІТИКИ В УКРАЇНІ

У статті представлено особливості побудови сервісно-орієнтованої держави як одного із пріоритетів реформи вітчизняної системи державного управління в Україні, визначено перспективи реалізації інформаційно-комунікаційних технологій.

Розкриваються характерні ознаки сервісної держави, її сутність і роль в системі заходів щодо вдосконалення системи державного управління України. Узагальнено наведені в літературі думки щодо розбудови сервісної держави, визначено основні напрямки практичної діяльності, пов'язаної з функціонуванням сервісної держави в нашій країні в поєднанні з заходами щодо реформування системи публічного управління.

Ключові слова: модернізація державного управління, сервісна політика, сучасна демократична держава, адміністративна реформа, державне управління, якісні державні послуги. сервісна держава, соціальна держава, електронна держава.

Volodymyr Yatsenko

*Associate Professor of Philosophical,
Social and Political Sciences Department of the
ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
PhD in Public Administration,*

MAIN OBJECTIVES AND PRIORITIES OF SERVICE-ORIENTED STATE POLICY IN UKRAINE

The article presents the features of service-oriented state as one of the priorities of national reform of public administration in Ukraine, prospects determined implementation of information and communication technologies.

Revealed the characteristic features of the Service State of the nature and role in the system of measures to improve the system of government in Ukraine. Overview presented in literature opinions on the development of the service of the state, the

main areas of practice related to the functioning of state service in the country, coupled with measures to reform the system of public administration.

Key words: modernization of public administration, service policy, a modern democratic state, administrative reform, governance, quality public services. service state, the welfare state, the electronic state.

Яценко Владимир Архипович

доцент кафедры философских и социально-политических наук

ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, кандидат наук

по государственному управлению

ОСНОВНЫЕ ЗАДАЧИ И ПРИОРИТЕТЫ СЕРВИСНО-ОРИЕНТИРОВАННОЙ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ В УКРАИНЕ

В статье представлены особенности построения сервисно-ориентированного государства как одного из приоритетов реформы отечественной системы государственного управления в Украине, определены перспективы реализации информационно-коммуникационных технологий.

Раскрываются характерные признаки сервисного государства, его сущность и роль в системе мер по совершенствованию системы государственного управления Украины. Обобщены имеющиеся в литературе мнения относительно развития сервисного государства, определены основные направления практической деятельности, связанной с функционированием сервисного государства в нашей стране в сочетании с мерами по реформированию системы публичного управления.

Ключевые слова: модернизация государственного управления, сервисная политика, современное демократическое государство, административная реформа, государственное управление, качественные государственные услуги. сервисное государство, социальное государство, электронное государство.

Висока ефективність держави обумовлена прозорістю адміністративних процесів, наявністю інформаційної бази та аналітичної системи діяльності державних органів. В цьому зв'язку використання потужних інтернет-каналів і серверів для збору й аналізу інформації набуває все більшого поширення в світі.

В Україні поняття сервісу довгий час пов'язувалось лише зі сферою послуг – третинним сектором економіки. Побудова сервісної держави зводилась лише

до вторинної функції надання послуг органами влади. Разом з тим, розвиток економіки у розвинених країнах спричинив інше бачення місця та ролі людини, її взаємовідносин з державою, а тому реформа державного управління проводилась на основі теорії «сервісної держави».

У США станом на 1 січня 2015 р. 18 % працездатних громадян зайняті у первинному та вторинному секторах економіки, інше зайняте населення працює у сфері послуг, що надаються бізнесом, органами влади та громадськими організаціями [1]. Тут необхідно вирізнити сферу послуг як складову американської економіки, та місію служіння народів, тому основні функції держави тут від національної безпеки до законотворчості відносять до сервісної діяльності органів влади.

Одним із пріоритетів реформи вітчизняної системи державного управління в Україні є побудова сервісно-орієнтованої держави. Про це сказано в схваленій Кабінетом Міністрів України від 13 грудня 2010 р. № 2250-р «Концепції розвитку електронного урядування в Україні». Цим документом визнано низку проблем в сфері сервісної діяльності органів влади. Серед них: на законодавчому рівні неврегульованість питання надання електронних послуг; недостатня кількість та низька якість послуг, що надаються громадянам і суб'єктам господарювання із застосуванням електронних засобів, все ще існуюча недосконалість державних електронних ресурсів.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. В країнах ЄС, Канаді, Австралії та США оцінювання та поліпшення якості послуг з метою забезпечення потреб населення є мотиваційним чинником у дослідженнях сервісної діяльності державних організацій. Також вагомим чинником є оптимізація процесів надання сервісних послуг. Це відображено в публікаціях Д. Албарі [2], Р. Аукоїна [3], Г. Боукаерта [4], А. Вінберга [38], К. Деммке [5], Т. Лунде [6], С. Трози [438], Д. Туртон [7] та ін.

Серед вітчизняних вчених, що займалися питанням державного управління у сфері надання послуг органами влади, необхідно виділити роботи таких вчених: М. Білинська [8], О. Васюренко [9], В. Гошовська [10], В. Загорський [11], М. Іжа [12], О. Кілієвич [13], Ю. Ковбасюк [14], О. Осауленко [15], Л. Приходченко [16], С. Серьогін [17], В. Тертичка [18] та ін.

Позитивно оцінюючи здобутки зарубіжних і вітчизняних учених, слід зауважити, що в Україні не існувало чіткого механізму вироблення державної політики щодо надання якісних управлінських послуг органами публічної влади.

Отримання фахівцями, не кажучи про пересічних громадян, цілісного уявлення про суть сервісної держави, її сутнісні ознаки, масштаби і глибину майбутніх змін, пов'язаних з розбудовою України, на основі існуючих праць – є досить проблемним. Разом з тим, необхідність цього очевидна. Дослідження американських фахівців показали, що успіх проведеної в США адміністративної реформи значною мірою обумовлений ступенем обізнаності населення про суть тих нових можливостей взаємодії з державою, які з'являються в процесі здійснення запланованих змін. Без цієї інформації створені «державні послуги» залишалися незапитуваними, тому громадяни не відчували на собі позитивних змін, і, як наслідок, не збільшувалася кількість осіб, задоволених якістю одержуваних від держави послуг. В результаті мети проведених реформ не було досягнуто, оскільки ступінь їх реалізації оцінювалася саме за допомогою названого вище показника. Результатом усвідомлення важливості названої проблеми стали прийняття і реалізація спеціальної державної програми, спрямованої на усунення «дефіциту інформації» у громадян щодо суті змін, що проводяться в алгоритмі функціонування держслужби. Після цього темпи адміністративної реформи в США значно підвищилися.

Таким чином, названі та інші обставини в сукупності вимагають того, щоб характерні ознаки, основні шляхи побудови та результати впровадження структурних елементів сервісної держави в реальну практику української державності були чіткіше відображені в наукових публікаціях.

Однак, незважаючи на те, що практична реалізація в нашій країні ідеї сервісної держави повинна спричинити дуже серйозні зміни в системі взаємовідносин громадян і влади, в офіційних правових актах відсутня виразна характеристика такої держави.

Настільки ж невизначена ситуація характерна і для вітчизняної наукової літератури. Зустрічаються тут міркування по суті названої проблеми: уривчасті, безсистемні, а часом і суперечливі. Це, звичайно ж, не сприяє отриманню зацікавленими представниками наукової громадськості, фахівцями-практиками та рядовими громадянами комплексного уявлення про суть змін в країні. Все це, поза сумнівом, знижує темпи реформування і ускладнює реальне втілення ідеї сервісної держави в соціальну практику.

Метою статті є науково-практичне обґрунтування напрямів і шляхів удосконалення розвитку сфери надання управлінських послуг органами публічної влади.

Для досягнення мети необхідно визначити стратегічні пріоритети та сформулювати основні завдання щодо реалізації сервісно-орієнтованої державної політики в Україні.

Виклад матеріалу. В умовах демократії саме громадяни є джерелом публічної влади. Беручи участь у виборах органів влади, саме вони формують політичний рівень системи управління, оскільки забезпечують прихід до влади тих політичних сил, які найбільш адекватно виражають інтереси суб'єкта управління. У свою чергу, отримавши владу, саме ці сили формують потім органи управління. Як наслідок, державна служба фактично виступає в даному випадку виконувачем соціальних замовлень громадян. Так виникає необхідність створення механізмів, покликаних забезпечити реальну участь громадян та їх об'єднань у формуванні стандартів одержуваних державних послуг.

Слід зазначити, що створення і функціонування системи публічного управління фінансується за рахунок коштів держбюджету, і заснована вона на податках, що стягуються з громадян і організацій. Дана обставина вимагає розгляду громадян ще й як специфічного вкладника до проекту під назвою «держава». Перебуваючи в такому статусі, громадяни вправі вимагати від публічної служби звітності про якість виконання поставлених перед нею завдань, мати можливості контролю ефективності витрачання бюджетних коштів, оскарження дій чиновників, які надали неякісні послуги тощо.

В якості практичних кроків з вирішення зазначеного завдання, напевно, можна розглядати і формування вимог щодо обов'язкового проведення громадських слухань щодо проектів місцевих і регіональних бюджетів, оприлюднення публічних звітів про їх виконання, створення органами влади «телефонів довіри» і т.д.

Однією з характерних ознак сервісної держави є активне використання її органами сучасних інформаційно-комунікаційних технологій для здійснення комунікацій як між собою, так і з громадянами, бізнес-структурами та іншими елементами громадянського суспільства.

Названі технології полегшують і прискорюють зв'язок між громадянами та органами публічної влади, мінімізують обмеження, що ускладнюються розкладом роботи або географічною віддаленістю або іншими факторами діяльності органів публічної влади, і забезпечують доступність та обов'язковість комунікаційних процесів, конфіденційність інформації.

Своєрідною «точкою відліку» в процесі практичної реалізації ідеї сервісної держави на європейському континенті, мабуть, можна вважати прийняття в 2006 р. переглянутої Європейської соціальної хартії [19]. Даним

договором було передбачено, що найважливішою функцією сучасної держави є забезпечення високої якості життя всіх громадян при одночасному створенні умов для зростання їх самостійності та особистої відповідальності за своє власне матеріальне благополуччя. Зокрема, ч. 3 ст. 13 названого міжнародного правового акта встановлює, що країни-учасниці «зобов'язуються забезпечити, щоб кожна людина могла отримати від державної або приватної служби такі консультації або таку індивідуальну допомогу, які можуть знадобитися для запобігання, подолання або полегшення ситуації особистої або сімейної потреби». У цьому ж плані, швидше за все, можна розглядати також появу в Хартії Європейського Союзу «основного» права громадян ЄС на «гарне управління» (ст. 41) [20].

В Україні першим кроком на шляху до сервісної держави можна вважати прийняття в 1996 р. відповідного Закону України “Про звернення громадян” від 2 жовтня 1996 р. № 352, ухваленого з метою забезпечення громадян України можливостями відстоювати свої права й законні інтереси та відновлювати їх у разі порушення. Згідно з цим законом “громадяни України мають право звернутися до органів державної влади, місцевого самоврядування, об'єднань громадян, підприємств, установ, організацій незалежно від форм власності, засобів масової інформації, посадових осіб відповідно до їх функціональних обов'язків із зауваженнями, скаргами та пропозиціями, що стосуються їх статутної діяльності, заявою або клопотанням щодо реалізації своїх соціально-економічних, політичних та особистих прав і законних інтересів та скаргою про їх порушення” [21].

Узагальнивши наявні в науковій літературі думки щодо сутності сервісної держави, а також зіставивши їх із заходами з реформування діючої в Україні системи публічного управління, можна зробити ряд узагальнюючих висновків.

Реалізована ідея сервісної держави значною мірою вписується в модель політичної організації суспільства, яка вже закріплена в чинній Конституції (демократична, соціальна, правова держава). Відповідно, практична реалізація даної моделі хоча і передбачає досить масштабні (з погляду обсягу використовуваних ресурсів і трудовитрат) зміни в механізмі системи публічного управління, разом з тим вони більше стосуються його технологічного рівня. Ці зміни спрямовані в основному на організаційно-технічні цілі. Зокрема, мова йде про створення в країні єдиної інформаційно-комунікаційної мережі, формування сучасної національної системи міжвідомчої електронної взаємодії і так званих «прозорих офісів» взаємодії громадян і держави в особі багатофункціональних центрів надання послуг, забезпечення можливостей для доступу громадян і бізнесу до інформаційних

ресурсів держави. Таким чином, побудова сервісної держави не передбачає перегляду існуючої державно-правової організації і зміни раніше створених на основі чинної Конституції базових політичних та правових інститутів.

Таким чином, сервісну державу можна визначити як відповідну постіндустріальній стадії розвитку людської спільноти технологію публічного управління, в рамках якої владні структури розглядаються як постачальники послуг, а громадяни – як їх споживачі, і де для здійснення виникаючих при цьому соціальних взаємодій використовуються електронні засоби комунікації.

З урахуванням викладеного можна частково погодитися з ототожненням сервісної і соціальної держави. Мається на увазі, що в ході реформ мова йде про створення заснованого на сучасних інформаційно-комунікаційних технологіях механізму, що забезпечує перетворення конституційних приписів у реальність.

Практична реалізація моделі сервісної держави, звичайно ж, потребує попереднього досягнення так званої «цифрової рівності» між територіальними суб'єктами України, оскільки без цього неможливо забезпечити гарантовану Конституцією України рівноправність громадян, яка, поза сумнівом, поширюється і на сферу державних послуг. В даний час, відповідно до звіту Міжнародного союзу електрозв'язку «Вимір інформаційного суспільства 2015», який містить рейтинг 167 країн світу за індексом розвитку ІКТ, Україна посіла 79-те місце (відповідно до звіту МСЕ за 2014 р. – 73-те місце зі 166 країн світу). Однією з основних причин таких низьких показників фахівці називають нерівномірність доступу до ІКТ у регіонах, що підтверджують результати аналізу стану розвитку інформаційно-комунікаційної інфраструктури та впровадження ІКТ у різні сфери життєдіяльності регіонів. Так, за даними щорічного звіту «Стан широкосмугового зв'язку 2015», підготовленого спільною ініціативою Міжнародного союзу електрозв'язку та ЮНЕСКО, за рівнем проникнення Інтернет за 2014 р. Україна посіла 95-те місце зі 191 країни (за 2013 р. – 94-те місце серед 191 країни). Станом на 1 жовтня 2015 р. цей рівень становив 11,3 у розрахунку на 100 жителів. Регіонами з найнижчим рівнем проникнення широкосмугового доступу до мережі Інтернет є Житомирська область – 4,9, Закарпатська область – 4,9, Івано-Франківська область – 5,7 та Рівненська область – 5,2. Регіонами з найвищим рівнем проникнення широкосмугового доступу до мережі Інтернет є Одеська область – 13,8, Дніпропетровська область – 12,0, Львівська область – 10,6 та м. Київ – 67,1 [22].

Розгляд в теорії сервісної держави владних структур як «постачальника» державних послуг, а громадян як їх «споживачів» вимагає того, щоб на дану

сферу їх взаємодії були поширені встановлені Організацією Об'єднаних Націй стандарти захисту прав споживачів [23].

Реалізація цієї вимоги, в свою чергу, потребує імплементації названих принципів у вітчизняне законодавство, яке регламентує досліджувану сферу.

В принципі погоджуючись з тими авторами, які абсолютно правильно оцінюють безсумнівно позитивний вплив сучасних інформаційно-комунікаційних технологій на ефективність існуючих систем публічного управління, все ж слід зробити в зв'язку з цим деякі уточнення. Безумовно, описані технології збільшують можливості політично активного населення за впливом на органи держави. Однак все це без ув'язки з іншими заходами, проведеними в рамках адміністративної та бюджетної реформ, без формування нової культури публічної служби не спричинить очікуваних позитивних змін. Іншими словами, одне лише використання сучасних інформаційних технологій в механізмі взаємодії громадян і влади, що передбачається моделлю сервісної держави, саме по собі не спричинить автоматичного підвищення ефективності існуючих систем публічного управління.

Успіх реформ, що проводяться в Україні, вирішальною мірою залежить від рівня готовності персоналу тих організаційних структур, які залучені до процесу надання державних і муніципальних послуг, до роботи в нових умовах. Однак, на жаль, існуюча тут ситуація ще далека від ідеалу.

За різними оцінками, рівень кваліфікації персоналу названих вище органів і організацій виступає в даний час вельми серйозною перепорою на шляху побудови сервісної держави. У зв'язку з цим цілком обґрунтованим є висновок про необхідність розробки й реалізації спеціальної державної програми з підготовки співробітників публічних органів влади, що беруть участь в процесі надання послуг.

На сьогодні стратегічними пріоритетами сервісно-орієнтованої державної політики в Україні є: створення умов для реалізації прав на забезпечення законодавчо закріплених потреб громадян суспільства; гарантування законних інтересів та захисту прав користувачів державних сервісів; забезпечення рівноправності кожного на одержання послуг за єдиними процедурами; забезпечення рівного доступу до одержання послуг публічної влади для всіх громадян, з урахуванням економічної спроможності різних верств громадян.

Для забезпечення реалізації пріоритетів сервісно-орієнтованої політики основними завданнями держави є: нормативно-правове регулювання, в тому числі процедурні питання сфери послуг органів публічної влади; дотримання принципів і напрямів реформування органів публічної влади для здійснення ефективної сервісної діяльності з подальшою практичною реалізацією;

делегування управлінських послуг соціально відповідальним суб'єктам приватного сектору; встановлення стандартів послуг публічної влади; впровадження простих, зрозумілих процедур з надання управлінських послуг; забезпечення високої якості процедур і результатів надання управлінських послуг; стимулювання відповідальних осіб для надання якісних послуг, та посилення відповідальності за порушення прав громадян при здійсненні сервісної діяльності владними органами; запровадження сучасних інноваційних форм і засобів з метою досягнення зручного одержання послуг користувачем та спрощення процедур їх надання.

Здійснення сервісно-орієнтованої державної політики необхідно реалізовувати шляхом науково обґрунтованого застосування конкретного та визначеного інструментарію.

Література.

1. Статистичний портал Міністерства праці США [Електронний ресурс] / Режим доступу : <http://www.bls.gov>.
2. Albury D. Fostering innovation in public services / David Albury // Public Money and Management. – 2005. – Vol. 25, № 1. – P. 51–56.
3. Antonopoulos N. Cloud Computing: Principles, Systems and Applications / Nikos Antonopoulos, Lee Gillam. – London : Springer, 2010. – 382 p.
4. Боукаерт Г. Інформування клієнтів: роль стандартів державних послуг / Геерт Боукаерт // Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг / пер. з англ. Р. Федущинської, М. Коваль. – Львів, 2000. – С. 108–116.
5. Demmke C. Civil Services in the EU of 27. Reform Outcomes and the Future of the Civil Service / Christoph Demmke, Timo Moilanen. – Frankfurt am Main : Peter Lang, 2010. – 285 p.
6. Лунде Т. Надання клієнтам консультацій та забезпечення їх участі у процесі прийняття рішень: споживачі та державні послуги / Тормод К. Лунде // Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг / пер. з англ. Р. Федущинської, М. Коваль. – Львів, 2000. – С. 73–84.
7. Туртон Д. Сучасні напрацювання та перспективи розвитку ініціатив щодо поліпшення якості: Великобританія / Дженні Туртон // Уряд для громадян. Ініціативи щодо поліпшення якості послуг / пер. з англ. Р. Федущинської, М. Коваль. – Львів, 2000. – С. 263–292.
8. Білинська М. М. Розвиток партнерських відносин між органами державної влади і громадянами: актуальні проблеми [Електронний ресурс] / М. М. Білинська // Університет. наук. зап. – Електрон. дані. – Хмельницький,

2012. – № 2. – С. 30–35. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/j-pdf/Unzap_2012_2_6.pdf. – Назва з екрана.

9. Васюренко О. В. Персонал банку в умовах конкурентного середовища: мотивація та стимулювання: зб. наук, праць / О. В. Васюренко // Вісник Університету банківської справи Національного банку України / Університет банківської справи НБУ. – К., 2008. – Вип. 1.-С. 127-132.

10. Гошовська В. А. Українські реалії соціальної держави : навч. посіб. / В. А. Гошовська, Л. І. Ільчук. – Київ : Вид-во НАДУ, 2007. – 96 с.

11. Моделі ефективності державного управління : монографія / В. С. Загорський, М. Д. Лесечко, І. І. Артим, Р. М. Рудніцька; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. – Л., 2010. – 100 с.

12. Іжа М. М. Соціальні чинники реалізації адміністративної реформи на регіональному рівні [Електронний ресурс] / М.Іжа // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – Вип. 3. – С. 3-7. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2012_3_3.

13. Державна політика: аналіз та механізми її впровадження : метод. рек. / [уклад.: О. І. Кілієвич, В. В. Тертичка]. – Київ : НАДУ, 2009. – 88 с.

14. Публічне управління: теорія і практика : монографія / [авт. кол.: Ю. В. Ковбасюк, В. П. Трощинський, М. М. Білинська та ін.] ; за заг. ред. Ю. В. Ковбасюка. – Київ : НАДУ, 2011. – 212 с.

15. Осауленко О. Г. Інформаційне забезпечення державного управління сталим розвитком / О. Г. Осауленко. – К., 2001. – 72 с.

16. Приходченко Л. Л. Забезпечення ефективності державного управління: теоретико-методологічні засади [Текст] : монографія / Л. Л. Приходченко ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Одес. регіон. ін-т держ. упр. – О. : [Оптимум], 2009. – 299 с.

17. Серьогін С.В. Професійна компетентність керівних кадрів державної служби [Електронний ресурс] / С. Серьогін, Н. Серьогіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 3. – С. 215-223. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2013_3_28.

18. Тертичка В. В. Державна політика: аналіз і впровадження в Україні : дис.... д-ра наук з держ. упр. : 25.00.01 / Тертичка Валерій Володимирович ; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України. – Київ, 2004. – 459 арк.

19. Про ратифікацію Європейської соціальної хартії (переглянутої): Закон № 137-V від 14.09.2006// Офіційний вісник України. – 2006. – №40. – С. 36-54.

20. Сайт Європейського парламенту (2000). [Електронний ресурс] Хартія основних прав. – Режим доступу : http://www.europarl.europa.eu/charter/default_en.htm.

21. Про звернення громадян : Закон України від 2 жовт. 1996 р. № 352 // Відом. Верхов. Ради України. – 1996. – № 47. – Ст. 256.

22. Миськевич Т. Подолання інформаційної нерівності як необхідна передумова розвитку інформаційного суспільства в Україні [Електронний ресурс] / – Режим доступу : http://nbuviap.gov.ua/index.php?option=com_content&view=article&id=1896.

23. Керівні принципи захисту інтересів споживачів, прийняті Генеральною Асамблеєю ООН 9 квітня 1985 року: (резолюція 248) [Електронний ресурс]. – Режим доступу: http://www.consumerinfo.org.ua/must_know/articles_rights/detail.php?ID=4156.

Natalya Kolisnichenko

*PhD in Public Administration,
Docent, head of Ukrainian and Foreign Languages Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

Halyna Vasilyeva

*Senior Lecturer of Ukrainian and Foreign Languages Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

Kira Gorshkova

*PhD in Philological Sciences, Docent,
Associate Professor of Ukrainian and Foreign Languages Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

Yevheniya Yatsun

*Senior Lecturer of Ukrainian and Foreign Languages Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

CURRENT COMMUNICATIVE APPROACHES AND INTERACTIVE METHODS IN FOREIGN LANGUAGE TEACHING FOR FUTURE MANAGERS AND CIVIL SERVANTS

The objective of the paper is to view interactive approaches and methods as one of the effective forms in stimulating students (civil servants and future managers) to study foreign languages.

The different teaching approaches and methods have in common the belief that if language learning is to be improved, it will come about through changes and improvements in innovative teaching methodology. One of the innovative approaches/methods is interactional approach/method. Interactional approach is called also "learner-centred" approach to learning and teaching. It includes interaction analysis, conversation analysis, and ethno-methodology. Language teaching content, according to this view, may be specified and organized by patterns of exchange and interaction.

The objectives of an interactive method are attained both through the instructional process and through the organized and directed interaction of teachers, learners, and materials in the classroom.

This method helps teachers to explore the role of creativity in the classroom (critical thinking, problem-solving and collaboration) both in the sense of helping students to express their unique creative identity and also by helping them to think about and use language in a creative way.

The paper looks at group-working, case-study and technical aids as the application of interactive method.

The group-working with "creating knowledge" is treated as the traditional form of study process arrangement within interactive methods.

Case study method, unlike traditional lecture-based teaching is treated as an active learning method. The benefits of this method are justified such as: learning by doing; asking the right questions, in a given problem situation; providing real-life examples of the underlying theoretical concepts etc.

The practicing of technical aids is agreed to be one of the interactive methods. Nowadays there is not a language teacher who has not thought of integrating new facilities into their language classes. A practical concern is the question of fitting them into the taught timetable.

It is concluded that the choice of methods for teaching English acquires special importance. Communicative Language Learning, Communicative Language Teaching, Intensive Teaching contain interactive aspects into which both the teacher and the student are involved. The result expected is communicative competence achieved by the students.

Increased demands for professionalism of managers and civil servants on the part of their foreign languages skills have driven educational changes regarding intensive interactive teaching. We can anticipate continuation of this trend. Group-working, case-study method, technical aids represent crossovers into second language teaching. Such crossovers will doubtless continue because the field of language teaching has no monopoly over methods of teaching and learning.

Key words: methods of teaching and learning, innovative methods, interactive approach/method, group-working, case-study method, technical aids

Колісніченко Наталя Миколаївна

*завідувач кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України,
к.держ.упр., доцент*

Васильєва Галина Василівна

*старший викладач кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

Горшкова Кіра Олександрівна

*кандидат філологічних наук, доцент,
доцент кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

Яцун Євгенія Матвіївна

*старший викладач кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

ІСНУЮЧІ КОМУНІКАЦІЙНІ ПІДХОДИ ТА ІНТЕРАКТИВНІ МЕТОДИ У ВИКЛАДАННІ ІНОЗЕМНОЇ МОВИ ДЛЯ МАЙБУТНІХ МЕНЕДЖЕРІВ І ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Метою даної статті є відображення інтерактивних підходів і методів як ефективних форм стимулювання студентів (державних службовців та майбутніх менеджерів) до вивчення іноземних мов.

Обґрунтовується значення інноваційних методик викладання, а саме інтерактивний підхід/метод, основою якого є взаємообмін і взаємодія.

У статті розглядаються метод групової роботи, кейс-стаді метод та метод використання сучасних технічних засобів як види інтерактивного методу.

Ключові слова: методи викладання і навчання, інноваційні методи, інтерактивний підхід/метод, групова робота, кейс-стаді метод, технічні засоби.

Колисниченко Наталья Николаевна
*заведующий кафедры украинского и иностранных языков
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины,
кандидат наук с государственного управления, доцент*

Васильева Галина Васильевна
*старший преподаватель кафедры украинского и иностранных языков
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

Горшкова Кира Александровна
*кандидат филологических наук, доцент,
доцент кафедры украинского и иностранных языков
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

Яцун Евгения Матвеевна
*старший преподаватель кафедры украинского
и иностранных языков
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

СУЩЕСТВУЮЩИЕ КОММУНИКАЦИОННЫЕ ПОДХОДЫ И ИНТЕРАКТИВНЫЕ МЕТОДЫ В ПРЕПОДАВАНИИ ИНОСТРАННОГО ЯЗЫКА ДЛЯ БУДУЩИХ МЕНЕДЖЕРОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Целью данной статьи является отображение интерактивных подходов и методов как эффективных форм стимулирования студентов (государственных служащих и будущих менеджеров) к изучению иностранных языков.

Обосновывается значение инновационных методик преподавания, а именно интерактивный подход/метод, основой которого является взаимо-обмен и взаимодействие.

В статье рассматриваются метод групповой работы, кейс-стади метод и метод использования современных технических средств как виды интерактивного метода.

Ключевые слова: методы преподавания и обучения, инновационные методы, интерактивный подход/метод, групповая работа, кейс-стади метод, технические средства.

Постановка проблеми. The Presidential Decree “On Declaring 2016 the Year of English Language in Ukraine”[3] demonstrates a deliberate effort to re-imagine the future of Ukraine and take a step closer toward its European counterparts. The Decree emphasizes the importance of English for Ukrainian public servants. Under the Decree, it is necessary to evaluate public servants’ knowledge of English and organize language course for its study. Learning English should be included in training programs for public servants and local government officials.

Recognising the role of English in today’s world and responding to demands in society, governments and educational institutions around the world have made serious efforts to improve the teaching and learning of English. The changing role of English in the world is the main factor driving the increased interest in its learning. More and more, English is seen today as a basic skill of managers and civil servants necessary wishing to operate internationally and to improve their employment prospects and engage with the wider managerial and administrative space. Increased opportunities for communication among managers and civil servants created a demand for language proficiency which can be achieved by means of innovative communicative approaches and interactive methods of teaching.

Мета статті. The objective of the paper is to view interactive approaches and methods as one of the effective forms in stimulating students (civil servants and future managers) to study foreign languages.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. The problem of interactive methods in foreign language teaching was studied by such scholars as Bliznyuk O.I., Panova L.S., Borzov E.V., Gurvich P.B., Demyanenko M., Lazarenko K.A., Miller C. V., Mylrud R.P., Savchenko G.A., Solovov E.N. and others. Didactic aspect of interactive methods was explored by such prominent scientists as G.M. Bros, N.V. Klaren, L.V. Pyrozhenko, N.M. Fomin, O.I. Pometun, N. I. Suvorova and others. Methodological aspects of interactive technologies were partially explored by Vorontsov V., Kazantsev I., Selevko G. and others. Among the foreign scholars the issues of interactivity were studied by Barnes L., Carrell P., Christensen C.R., Daly P., Devine A., Hansen A., Rivers W. and others. In scientific papers different forms and techniques of interactive learning were analyzed and classified, their impact on the effectiveness of new knowledge and skills of students was determined.

Невирішені частини загальної проблеми. Though numerous publications provide a description of the basic principles and procedures of the most recognized and commonly used approaches and methods for teaching a foreign language, not much attention is paid to interactive methods of teaching. There is a gap in studies on interactive approach/method which has an articulated theoretical orientation and a collection of strategies which are used effectively in learning activities designed to

reach the specified goals and achieve the learning outcomes for future managers and civil servants.

Виклад основного матеріалу. The history of language teaching throughout much of the twentieth century saw the rise and fall of a variety of language teaching approaches and methods. Common to most of them are the following assumptions:

- an approach or method refers to a theoretically consistent set of teaching procedures that define best practice in language teaching;
- particular approaches and methods, if followed precisely, will lead to more effective levels of language learning than alternative ways of teaching;
- the quality of language teaching will improve if teachers use the best available approaches and methods.

The different teaching approaches and methods, while often having very different characteristics in terms of goals, assumptions about how a second language is learned, and preferred teaching techniques, have in common the belief that if language learning is to be improved, it will come about through changes and improvements in innovative teaching methodology. An innovative teacher employs materials picked up from various sources and uses the text book as framework without following each task in each unit, maintaining the atmosphere of creativity in class. The students should be enthused to look up information on the topic offered in different sources. Swapping information the teacher and the students feel involved in the mutual process of acquiring knowledge. This cannot but bring forth a positive feedback from the students which create interactive workshop intercourse.

An approach is a set of correlative assumptions dealing with the nature of language teaching and learning. Method is an overall plan for the orderly presentation of language material, no part of which contradicts, and all of which is based upon, the selected approach. Within one approach, there can be many methods.

The students cannot always feel they are making rapid progress which may cause distress. To avoid this, the teacher is to give them favourable opportunities to learn. Emphasis must be laid on 2 aspects: grammar and vocabulary. The choice of intensive and extensive teaching to a great extent depends on the level of the students' preparation.

Intensive methods can do for the elementary level of preparation. Grammar becomes the main aspect drilled in class. The presentation of a language form should be realized first in an oral speech situation which is visually supported. This provides secure memorizing the form at this stage. Vocabulary extension remains in the focus of the teacher's attention though.

Extensive methods are employed when the basic grammar and vocabulary patterns have been mastered. More complicated language materials are studied at this

stage more consciously. Vast variety of exercises drills the ability to speak fluently and respond on the spot.

Among these are reading, learning speech patterns, asking-answering questions, making dialogues, discussing the topic, etc. It is at this stage that the students can provide the materials found by them single-handedly. They assume the right amount of challenge and desire to get involved into creative work in class. The teacher should always be in command of the situation, arranging interactive discourse, carefully guiding the students in the process of mastering a foreign language.

One of the view of language which is widely used in adult audience (managers and civil servants) is the interactional view. It sees language as a vehicle for the realization of interpersonal relations and for the performance of social transactions between individuals.

Interactional approach is called also "learner-centred" approach to learning and teaching.

Interactional approaches to language teaching include interaction analysis, conversation analysis, and ethno-methodology. Interactional theories focus on the patterns of moves, acts, negotiation, and interaction found in conversational exchanges. Language teaching content, according to this view, may be specified and organized by patterns of exchange and interaction.

As Rivers W. says, students achieve facility in using a language when their attention is focused on conveying and receiving authentic messages (that is, messages that contain information of interest to both speaker and listener in a situation of importance to both). This is interaction" [8, p. 4].

The notion of interactivity has also been linked to the teaching of reading and writing as well as listening and speaking skills. Carrell P., Devine F. and Eskey D. use the notion of "interactivity" to refer to the simultaneous use by effective readers of both top-down and bottom-up processing in reading comprehension. It is also used to refer to the relationship between reader and writer who are viewed as engaged in a text-based conversation [6].

Pyrozhenko L. and Pometun A. define the conditional classification of interactive methods according to educational forms (models). They were divided into four groups depending on the purpose and the form of classes: Co-Teaching Interactive methods, Corporative-Group training methods, Situational Modelling methods, Debatable Issues methods [2, p. 49]. Task-Based Language Teaching also draws on an interactional view of language, as to some extent do Whole Language, Neuro-Linguistic Programming, Cooperative Language Learning, and Content-Based Instruction.

The objectives of an interactive method are attained:

- through the instructional process;

- through the organized and directed interaction of teachers, learners, and materials in the classroom.

This method helps teachers to explore the role of creativity in the classroom (critical thinking, problem-solving and collaboration) both in the sense of helping students to express their unique creative identity and also by helping them to think about and use language in a creative way. The activities are suitable for a broad range of students can be used alongside the existing syllabus and course materials to enhance the students' experience of learning English [4]. The *group-working* with "creating knowledge" is the traditional form of study process arrangement within interactive methods. The creative performance is practiced at seven procedural stages of the training sessions[9, p. 25-26]:

1. Analyze (forming intentions). Students are asked to analyze in groups the assigned task, in terms of intended outcome and targeted audience, and take notes.

2. Search related/available sources. Students are asked to collect data through library research, internet and field trips. They have to take notes, and critically evaluate the ideas of others to formulate their knowledge about a specific topic.
3. Discuss in groups (discussion circles). Students discuss reached information/data and relate it to the task and targeted audience.

4. Design (oral or/and written presentation). Students have to consider first, how content is given linguistic expression (through definition, description, explanation, classification, generalization, comparison, contrast, and hypothesis, etc.). Second, how thought connectors are used. Third, how a formal discourse is organized. Finally, how sub-headings, diagrams, tables, and charts can be used in the final layout of the composition poster.

5. Rehearse/review. In this stage writers/presenters re-examine their first draft along with the peer evaluation checklist and consider peer comments while writing/preparing the final draft. In some cases, students may have to reconsider their decisions in the first stage regarding scope, purpose, audience, and framework, and revise the draft accordingly.

6. Publish. Participants give a presentation and/or publish a brochure, poster, journal article to the real targeted audience.

7. Reflect. The final product (e.g. brochures or posters or presentations) produced by the students could be the basis for a discussion about comments of the audience. Participants are encouraged to reflect on the whole experience and write what they have learned and what they intended to improve in the next presentation.

The mostly recognised method for training public servants (used in Harvard Kennedy School of Government) is *case study method*. Unlike traditional lecture-based teaching where student participation in the classroom is minimal, the case study method is an active learning method. For students who have been exposed only

to the traditional teaching methods, this calls for a major change in their approach to learning.

Cases are narratives, situations, select data samplings, or statements that present unresolved and provocative issues, situations, or questions. The case method is a participatory, discussion-based way of learning where students gain skills in critical thinking, communication, and group dynamics. It is a type of problem-based learning. Students can work through a case during class as a whole or in small groups[5].

Instructors can create their own cases or can find cases that already exist. The following are some things for instructors to keep in mind when creating a case: What do you want students to learn from the discussion of the case? What do they already know that applies to the case? What are the issues that may be raised in discussion? How will the case and discussion be introduced? What preparation is expected of students? (Do they need to read the case ahead of time? Do research? Write anything?) What directions do you need to provide students regarding what they are supposed to do and accomplish? Do you need to divide students into groups or will they discuss as the whole class? Are you going to use role-playing or facilitators or record keepers? If so, how? How much time is needed for students to discuss the case?

Performing case study gives students the following benefits, it:

- allows students to learn by doing. Case study permits students to step into the shoes of decision-makers in real organizations, and deal with the issues managers face, with no risk to themselves or the organization involved;
- improves the students ability to ask the right questions, in a given problem situation;
- exposes students to a wide range of industries, organizations, functions and responsibility levels. This provides students the flexibility and confidence to deal with a variety of tasks and responsibilities in their careers. It also helps students to make more informed decisions about their career choices;
- strengthens the student's grasp of management theory, by providing real-life examples of the underlying theoretical concepts. By providing rich, interesting information about real business situations, they breathe life into conceptual discussions;
- provides students with an exposure to the actual working of business and other organizations in the real world;
- reflects the reality of managerial decision-making in the real world, in that students must make decisions based on insufficient information. Cases reflect the ambiguity and complexity that accompany most management issues;

- helps to understand and deal with different viewpoints and perspectives of the other members in their team. Unquestionably, this serves to improve students communication and interpersonal skills [1].

The case method exposes students to this reality of management .It should be acknowledged that styles and modes of learning vary from student to student. In other words, case studies may not be suited to everyone. One possible solution to this problem is combination of case studies and exam assessment. It provides a balance in learning styles. Moreover, it enables students to develop a range of skills and no student should be unfairly disadvantaged compared to another.

Case-based method is useful in developing the following skills [7]:

- group working;
- individual study skills;
- information collecting and analysis;
- time management;
- presentation skills;
- practical skills.

Though case-method has lots of advantages many teachers shy away from using case studies in the classroom situation for many reasons. First of all, they may feel that they will be engulfed in the content aspect of the case study and lose face before their students. Secondly, they may not be comfortable with the role shift in their teaching – from teacher to facilitator.

However, the advantages of case studies are numerous as case-method is used [5]:

- to develop critical thinking and reflective learning in the learner;
- to improve the student's organizational skills as case studies are sometimes very dense in information, the key is to condense this information into logical sections and organize them so that a clear picture of the problem/issue can be understood;
- to enhance communication skills as case studies can be used to improve the student's written and oral communication. Non-verbal communication skills are also practiced by using case studies;
- to train managerial communication skills such as holding a meeting, negotiating a contract, giving a presentation etc. Case studies force students into real-life situations to require them to get involved in managerial communication;
- to encourage collaborative learning and team-working skills in the language learner.

Alongside with the mentioned methods of interactive teaching the practicing of *technical aids* is agreed to be one of them. Along with technological advances, new forms of technical aids come into existence and thus the contact we have with

information resources and teaching materials increases day by day. Nowadays there is not a language teacher who has not thought of integrating new facilities into their language classes. A practical concern is the question of fitting them into the taught timetable.

We have already mentioned that trends in foreign language teaching have moved in recent years towards a more student-centered approach. In case with technical aids learner autonomy is being encouraged. Due to the new gadgets such as smart-phones and tablets, classroom is no longer the only place where learning happens. Teacher is no longer the only source of information. Software programs provide students with additional opportunity to learn in terms of place and material. They make the process of learning more personalized creating a bridge between the teacher and the student.

On the other hand, if integration of new facilities into the learning process is left unattended, modern gadgets can easily become another form of destruction to students, leading them away from the lesson instead of contributing to it. Thus, the fact of integration should be seen by language teachers as a new challenge which should be approached to satisfy the needs of the students and to complement to the teaching program. As the practice proves, there is enough room within the lesson to address gadgets. Students can look words up in a glossary, read the tape script of listening texts if required, check the answers or spelling, look for synonyms and antonyms.

Apart from that, gadgets can be used to perform some simulated tasks: writing emails, memos, practicing telephone conversations and developing general writing skills. The advantage of using gadgets is obvious. Memos and emails are received not only by the student they are addressed to but by the teacher, who can analyze and improve them. In that case backwash can be given immediately. Moreover, students can send their memos and emails to everyone in their class in order to share experience and learn on each other. It is motivating and encouraging. If multimedia software is available in the classroom, the teacher has more control over the learning process. So, typical problems come immediately in light to be addressed by the teacher.

What is more, all classes are mixed ability to one extend or another. In that respect, gadgets can serve a useful role in offering extension activities for stronger students and providing help for weaker ones in order to ensure maximum participation of all of them and to keep them motivated. Upon completion a reading task, early finishers can look for some relevant information on the topic, using their gadgets, to inform the class, while weaker students have more time to complete the task. As an educator and a manager language teacher plans and organizes a listening

task in a way that weaker students can cope with most of it. They may be allowed to read the tape script or part of it using their gadgets.

We suggest that most students are likely to feel more satisfied with software assisted lessons when the teacher points out what the aims of the lesson are and manages the class in a way that everyone takes the most of the lesson.

Висновки та перспективи подальших наукових розробок. The choice of methods for teaching foreign languages acquires special importance. Communicative Language Learning, Communicative Language Teaching, Intensive Teaching contain interactive aspects into which both the teacher and the student are involved. The result expected is communicative competence achieved by the students. Great responsibility is laid on the teacher. Careful design of each lesson can stipulate the students' follow-up activities. The students can be motivated by the teacher's profound selection of teaching stuff.

Such new methods of teaching foreign languages as interactive methods contribute to solving problems of communicative, cognitive and educational nature. They prompt the process of study developing communication skills, establishing emotional contact between students, practicing them to work in a team, considering the thoughts and ideas of others.

Increased demands for professionalism of managers and civil servants on the part of their foreign languages skills have driven educational changes regarding intensive interactive teaching. We can anticipate continuation of this trend. Group-working, case-study method, technical aids represent crossovers into second language teaching. Such crossovers will doubtless continue because the field of language teaching has no monopoly over methods of teaching and learning.

References.

1. Покушалова Л. В. Метод case-study как современная технология профессионально-ориентированного обучения студентов // Молодой ученый. — 2011. — №5. — Т.2. — С. 155-157.
2. Пометун О., Пироженко Л. Сучасний урок. Інтерактивні технології навчання. —К., 2004. —192 с.
3. Указ Президента України "Про оголошення 2016 року Роком англійської мови в Україні". — Режим доступу: <http://zakon3.rada.gov.ua/laws/show/641/2015>
4. Analyze Search Discuss Design Rehearse// Review Publish Reflect International Journal of English Language Teaching. — European Centre for Research Training and Development UK. — September 2014 — Vol.2. — № 3. — P.15-36.

5. Barnes L., Christensen C.R., Hansen A. Teaching and the Case Method / Louis Barnes, C. Roland (Chris) Christensen, Abby Hansen. – 3rd ed. – Vol. 1-2. – Harvard Business School Press, 1994. – 333 p. (vol 1), 412 p. (vol 2).
6. Carrell P., Devine A., Esky D. Interactive Approaches to Second Language Reading. – Cambridge: Cambridge University Press, 1988. – 231 p.
7. Daly P. Methodology for Using Case Studies in the Business English Language Classroom. – Mode of access: <http://iteslj.org/Techniques/Daly-CaseStudies/> / Peter Daly
8. Rivers W. M. Interactive Language Teaching / Wilga Rivers. – Cambridge: Cambridge University Press, 1987. – 228 p.
9. Safaa M. Abdelhalim A. Enhancing english prospective teachers' presentational communication skills and intercultural competence: post process based program / Aly Safaa M. Abdelhalim // International Journal of English Language Teaching. – September 2014. – Vol. 2. – № 3. – P.15-36.

Линдюк Олена Анатоліївна

*докторант кафедри філософії, теорії та історії державного управління
НАДУ при Президенті України, к.держ.упр.*

ЄВРОПЕЙСЬКИЙ ДОСВІД МОДЕРНІЗАЦІЇ ДЕРЖАВНОЇ СЛУЖБИ ТА ПЕРСПЕКТИВИ ЙОГО ЗАСТОСУВАННЯ В УКРАЇНІ

У статті систематизовано зарубіжний досвід модернізації державної служби країн Європейського Союзу. Зокрема визначено передумови, основні характеристики та критерії модернізації державної служби європейських країн. Виявлено, що основною метою модернізації державної служби є трансформація філософії та культури державної служби, методологічним інструментом модернізації визначено концепцію держави, орієнтовану на споживача послуг. Досліджено можливості використання передового прогресивного європейського досвіду в практиці модернізації державної служби в Україні та запропоновано шляхи вирішення існуючих проблем модернізації державної служби з його урахуванням.

Ключові слова: державна служба, модернізація державної служби, європейський досвід модернізації державної служби.

Olena Lyndiuk

*Doctoral student of Philosophy, Theory and History of Public Administration
Department, NA PA under the President of Ukraine, PhD in Public Administration*

THE EUROPEAN EXPERIENCE OF CIVIL SERVICE MODERNIZATION AND PROSPECTS OF ITS APPLICATION IN UKRAINE

Social transformation taking place in Ukraine, external and internal contradictions fully revealed the shortcomings of modern civil service system: its bulkiness, low efficiency, isolation from the grassroots levels of management, lack of democratic management procedures and so on. Despite repeated attempts to modernize the civil service, the desired result is not obtained. Modernization process did not lead to the development of an effective civil service system and implementation of goals. The purpose of the article is to systematize the European experience of civil service modernization for its implementation in Ukraine.

We set preconditions, the main characteristics and criteria for civil service modernization of the European Union states; the possible use of advanced

progressive experience in the practice of modernizing the civil service in Ukraine are substantiated and the ways of solving the existing problems of civil service modernization, taking into account European experience of modernization are proposed.

European states carried out modernization, borrowing progressive elements of civil service development from models of more developed countries, adapting them to local features. It should be stated the objectivity of civil service modernization in the European Union, which should be considered as a complex process of change. The focus of modernization processes to deepen democracy was shown in each country in different ways. A significant factor influencing the pace and depth of modernization was an external factor - globalization, European integration, the position of neighboring states. In some states, the process of civil service modernization was held in a radical way, in other states, modernization processes occurred in waves, shock therapy led to some variations to the left. It's revealed that civil service modernization set out to transformation of philosophy and culture of civil service, methodological tool of modernization was the concept of state based on services' consumer.

Common directions of civil service modernization in the European Union are: increased openness of service, its sensitivity to the needs and interests of citizens and society in general, cooperation with the public; use techniques and methods from the private sector; balancing the role of political and administrative positions; improving the mechanisms for taking office and the organization of service; development of civil servants training system on the basis of competence approach and so on.

The success of the process of civil service modernization can only be provided on the condition if maximum social orientation of the civil service structures is ensured, which automatically provides the increased social orientation of the relevant legislation.

As such, the modernization of civil service should be a set of well-targeted, integrated and systematic actions that include: strict enforcement of conceptual and strategic bases of modernization; the legal set and ensuring the mechanism of basic principles implementation; monitoring legislation in order to identify and resolve conflicts; construction based on a study of its own and foreign experience of the most effective model of the civil service modernization; development of a clear, unified internal structure of the civil service institutes; more consistent definition of scope and limits of competence of different categories of civil servants; the formation of current, not declarative mechanisms for open and transparent civil service; development of reasoned and executable plan for upgrading the system.

In terms of imbalances of the civil service system it is especially important to solve the problem of development of technology to study the civil service

modernization as a social reality which requires further conceptual understanding of the strategy of modernization and development, ensuring the openness of the system, constructive dialogue with society.

Key words: civil service, civil service modernization, the European experience of civil service modernization.

Лындюк Елена Анатольевна

докторант кафедри філософії, теорії і історії державного управління НАГУ при Президенті України, к.гос.упр.

ЕВРОПЕЙСКИЙ ОПЫТ МОДЕРНИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В УКРАИНЕ

В статье систематизирован зарубежный опыт модернизации государственной службы стран Европейского Союза. В частности определены предпосылки, основные характеристики и критерии модернизации государственной службы европейских стран. Выявлено, что основной целью модернизации государственной службы является трансформация философии и культуры государственной службы, методологическим инструментом модернизации определена концепция государства, ориентированная на потребителя услуг. Исследованы возможности использования передового прогрессивного европейского опыта в практике модернизации государственной службы в Украине и предложены пути решения существующих проблем модернизации государственной службы с учетом такого опыта.

Ключевые слова: государственная служба, модернизация государственной службы, европейский опыт модернизации государственной службы.

Постановка проблеми у загальному вигляді та її зв'язок із важливими науковими чи практичними завданнями. Соціальні трансформації, що відбуваються в Україні, зовнішні та внутрішні протиріччя її розвитку в повній мірі виявили недоліки сучасної системи державної служби: її громіздкість, низьку ефективність, відірваність від низових ланок управління, нерозвиненість демократичних процедур управління тощо. За період незалежності України процеси створення нових організаційних структур, розвиток форм і методів управління базувалися не стільки на підвищенні ефективності модернізації державної служби, формуванні правової культури, розвитку різних форм активності громадянського суспільства, творчої самореалізації і громадян в управлінні, скільки на бюрократизації і формалізації діяльності державних службовців, негативно впливаючи на її зміст.

Аналіз останніх досліджень і публікацій, в яких започатковано розв’язання даної проблеми. Вченими досліджені й систематизовані основні напрями модернізації в країнах: Європейського Союзу (далі – ЄС), США, Великобританії, Австралії, Канаді, Китаю, Новій Зеландії, Японії та ін. Незначну кількість наукових публікацій, що дозволяють вивчити і осмислити європейський досвід проведення модернізації державної служби в умовах глобалізації, було деякою мірою компенсовано дослідженнями по програмі SIGMA і працями, перекладеними з іноземних джерел. На цій основі були сформульовані основні напрями модернізації державної служби. Проте в компаративному аспекті залишаються недостатньо дослідженими проблеми модернізації державної служби в умовах глобалізації.

Невирішені раніше частини загальної проблеми. Незважаючи на постійні спроби модернізації державної служби, бажаного результату не отримано. Модернізаційні процеси не привели до розвитку ефективної системи державної служби та реалізації поставлених цілей, оскільки основна увага приділялася вирішенню внутрішніх проблем управління. Тому існує об’єктивна потреба перевести модернізацію державної служби на нову траєкторію розвитку, акцентуючи увагу не лише на модернізації органів державної влади та управління, а й на суспільному розвитку з урахуванням позитивного європейського досвіду модернізації державної служби. Для вирішення цього завдання слід здійснити детальний аналіз досвіду модернізації системи державної служби європейських країн; успіхів і невдач проведених модернізаційних процесів, які доцільно теоретично обґрунтувати.

Мета або цілі статті (постановка завдання) – систематизувати зарубіжний досвід модернізації державної служби країн ЄС. Зокрема визначити передумови, основні характеристики та критерії модернізації державної служби цих країн; обґрунтувати можливості використання передового прогресивного досвіду в практиці модернізації державної служби в Україні та запропонувати шляхи вирішення існуючих проблем модернізації державної служби з урахуванням європейського досвіду.

Виклад основного матеріалу дослідження з повним обґрунтуванням отриманих наукових результатів. Нами досліджено досвід модернізації державної служби країн Балтії, Польщі, Словаччини, Словенії, Угорщини, Чехії. Зважаючи на подібність стартових умов модернізації державної служби досліджених країн до вітчизняних, нагромадження позитивних в цьому напрямі результатів, використання прогресивного зарубіжного досвіду дасть змогу уникнути прийняття неефективних рішень, знизити часові та ресурсні втрати при прийнятті та впровадженні відповідних рішень й підвищити результативність модернізації державної служби в умовах глобалізації. Слід

відзначити, що в зазначених країнах функціонують досить розвинені й ефективні системи державної служби, які забезпечують якісне виконання функцій держави на високому рівні, що сприяє підняттю авторитету і престижності існуючої державної служби, зростанню легітимності управління. Така модернізована державна служба дає змогу повною мірою враховувати інтереси суспільства та контролювати надання послуг громадянам.

Результати системних перетворень систем державної служби, що їх зазнали за останні роки країни ЄС, свідчать, що модернізовані системи державної служби в умовах глобалізації не завжди набувають рис, притаманних моделі, взятій за взірєць, а інколи приводять до появи нових, модифікованих, гібридних форм їх організації.

На підставі аналізу та узагальнення наукових джерел, які висвітлюють європейський досвід модернізації державної служби, виявлено, що в основу організації європейської державної служби покладені спільні принципи: неупередженість і доброчесність державних службовців; їх незалежність від політичного керівництва; державний службовець служить народові, а не керівництву; розподіл адміністративних і політичних посад. Спільними рисами трансформаційних перетворень у країнах Центрально-Східної Європи (далі – ЦСЄ) була їх спрямованість на демократію та ринок [4, с. 383].

«Рушійним мотивом більшості адміністративних реформ в європейських країнах було усвідомлення необхідності вирішення одного або декількох з наступних комплексних завдань: підвищення ефективності функціонування системи державних органів; довіри до держави з боку населення і приватного сектора; перетворення держави у відповідального роботодавця, здатного залучити достатню кількість службовців необхідної кваліфікації і, в той же час, контролювати витрати на їх утримання» [3, с. 152].

Ключовою метою модернізації стала істотна зміна технологій реалізації функцій держави в сучасному світі. Держава ініціює процеси вирішення суспільних проблем і виступає в ролі посередника. Найважливішими функціями держави стають ініціювання, активізація і стимулювання [9, с. 8]. Важливо було не створити інституції, а забезпечити їх ефективне функціонування. Тому важливою частиною інституційної модернізації стала розробка й запровадження нормативно-правового забезпечення діяльності інституцій у вигляді законів, постанов і розпоряджень центральних органів виконавчої влади, внутрішньовідомчих положень, статутів і регламентів, міжвідомчих договорів і меморандумів про співпрацю, добровільних кодексів етичної поведінки та стандартів надання послуг [6, с. 26].

Професіоналізація та ефективність державної бюрократії визначаються вирішальною умовою успіху модернізаційних зусиль [13, с. 14]. Н. Генон

слушно зазначав, що оптимістичні очікування визначали цілі бажаної раціоналізації організаційних структур і процесів. Очікували, що патологічне переважання довгострокової колективної раціональності буде швидко і легко скоординовано до збалансованої раціональності [13, с. 3]. Однак, думку Е. Алларда, в країнах Європи на сьогодні модернізація державної служби розгортається нерівномірно, відсутні чіткі й очевидні зв'язки між моделями інститутів, структурою і культурними орієнтаціями [1, с. 61].

Про непослідовність і суперечність створення професійної й незалежної державної служби згідно з вимогами ЄС пише і О. Сидорчук. Узагальнюючи шлях країн Вишеградської групи, він стверджує, що ці країни були в змозі ухвалити достатньо якісні закони про державну службу до часу вступу в ЄС, хоча в Словаччині та Чеській Республіці цей процес було загальмовано опором еліт з метою збереження монополії на призначення службовців. Тому, ухвалення нових законів про державну службу спричинено передусім тиском ЄС і його політикою обумовленості, яка ставила перспективи членства країн у залежність від їхнього прогресу в реформуванні визначених сфер. Однак кожна з країн Вишеградської четвірки переглянула власні закони після 2004 р. в напрямі посилення політичної залежності державних службовців і зменшення їхньої автономії. У всіх випадках погіршення стану реформи було спричинено передусім інтересами правлячих акторів. Найрадикальніша ревізія реформи державної служби відбулася в Угорщині, яка до того вважалася взірцем для інших нових членів ЄС. Негативні зміни помітно і в Словаччині, хоча тут процес перегляду реформи державної служби був більш поступовим. В Чеській Республіці й після 2004 р. еліти продовжували опиратися введенню нового закону про державну службу в дію, концентруючи інструменти контролю над призначенням службовців. В Польщі теж спостерігалися спроби подальшої політизації державної служби, від яких згодом відмовилися [12, с. 46–47]. У цій країні сформувалася особлива модель демократичної трансформації, яка визначається як «реформа, узгоджена між владою і опозицією» та свідчить, що наявність такого консенсусу приводить до суттєвих позитивних зрушень в модернізації у короткий історичний термін. На відміну від Польщі, наявну в Україні модель модернізації державної служби слід класифікувати як «модернізація зверху», яка приречена на тривалий, не завжди послідовний, з можливими відкатами назад, процес модернізації. М. Лахижа слушно зазначив, що в Україні був помітним розкол суспільства, в той час як у Польщі стосовно орієнтирів модернізації суспільства спостерігалася єдність, а суперечки відбувалися, здебільшого, не щодо напрямку, а щодо шляхів і методів змін. Тому співпраця органів влади з суспільством була в Польщі глибшою [4, с. 387].

Польські вчені здійснили аналіз і виокремили наступні фази періоду трансформації: початкова (початок процесів перетворення старої системи в нову); міжсистемна (стара система вже не функціонує, а нова ще не діє); просунута фаза (досягнута критична маса змін; постреволюційна); фаза консолідації (система стабілізувалася і стає в суспільному житті єдино доступним полем гри з приводу інтересів і цінностей) [10].

Систематизація основних напрямів і зарубіжного досвіду модернізації системи державної служби відображена і в дослідженні програми SIGMA, в якому робиться висновок, що Литва, Латвія і Естонія продовжили реформи, модернізували системи державної служби та досягли відносно високого ступеня відповідності європейським принципам адміністрування. В Угорщині та Словенії спостерігається прогрес в окремих сферах державної служби. Польща, Словаччина і Чеська Республіка віднесені до категорії «деструктивного відступу від реформ», хоча наразі здійснюють спроби відновлення своїх систем державної служби [11, с. 6].

Значна увага в країнах ЄС приділялася організаційному вдосконаленню структур державної служби. Європейський досвід модернізації підтверджує нову тенденцію в державній службі – заміну вертикальних адміністративних структур на горизонтальну мережу автономних державних організацій, що виконують певні завдання. Відбувається поділ функцій: формування політики, яка концентрується в кількох провідних міністерствах; її виконання покладається на різні автономні державні агентства. Акцент зміщується на розвиток аналітичних, прогностичних, контрольних і оцінкових функцій, широке використання в практиці нових методів державного управління, які довели свою ефективність у приватному секторі: створення тимчасових робочих груп, стратегічне планування, делегування повноважень, формування корпоративної культури [5, с. 120].

Загальна відповідність європейським принципам адміністрування найвища в сфері відкритих конкурсів. Системи заробітної плати продовжують залишатися найслабшою ланкою державної служби, незважаючи на проведену роботу з реформування. Системи іспитів і відбору були додатково дерегульовані, і вони вже не дотягують до середнього рівня відповідності європейським принципам адміністрування. В інших сферах існує багато національних відмінностей [11, с. 6].

Важливим напрямом модернізації є впровадження нових інформаційних технологій в державну службу. Актуальною проблемою стає не лише процес забезпечення державної служби інформаційною та комп'ютерною технікою, а й підвищення віддачі від цих інвестицій, що, в свою чергу, вимагає формування вітчизняних інформаційних мереж, які об'єднують локальні мережі міністерств,

відомств і регіонів. Ці мережі слід використовувати для аналізу проблем і розробки рішень, а також для зв'язку органів державної влади із громадянами, створення умов доступу до інформаційних баз даних.

Одним із основних завдань модернізації державної служби є підвищення якості державних послуг і вдосконалення процесу і механізму їх надання. Всі державні інституції мають орієнтуватися на споживача, що вимагає зміни ціннісних орієнтацій державних службовців і зосередження їх діяльності на обслуговуванні й задоволенні інтересів громадян. Слід підвищити прозорість діяльності органів державної влади, забезпечити відкритість інформації. Процес модернізації вимагає забезпечення моніторингу процесів та оцінки результатів, а також створення механізму оцінювання отриманих результатів, що дасть змогу виявляти напрями, де був досягнутий найбільший прогрес, подалати труднощі й перешкоди.

Існує необхідність і в оцінюванні ризиків модернізації державної служби в умовах глобалізації. Досвід модернізації свідчить, що навіть незначні зміни в структурі органів державної влади супроводжуються негативними наслідками: витратами на проведення ліквідаційних або реорганізаційних заходів, що включають витрати, соціальні конфлікти, викликані переміщенням значної чисельності працівників, зниженням рівня або втратою керованості на період переходу до нової структури [5, с. 120–121].

Вчені виділяють шість основних стратегій проведених модернізаційних процесів.

1. Ефективність, яка пов'язувалася з підвищенням якості діяльності держави, кількості і якості надання державно-управлінських послуг при одночасному збереженні або зниженні державних доходів від податкових надходжень.

2. Маркетизація, яка полягала в адаптації до системи державного управління стимулів «ринкового типу», щоб усунути бюрократичні недоліки. В основі дій визначено стратегію – заміну традиційних бюрократичних командно-контрольних механізмів ринковими.

3. Орієнтація на надання якісних державно-управлінських послуг, що передбачало переорієнтацію діяльності державної служби не на проектування програм, а на сприйняття громадянина як споживача державних послуг. Підвищення якості надання державних послуг громадянам сприймається як додатковий імпульс підвищення довіри до органів влади.

4. Децентралізація, що передбачає модернізацію всіх рівнів управління, зміщення центру реалізації різних програм і поширення передового регіонального досвіду.

5. Відділення політичної складової, що дало змогу розмежувати процес прийняття політичних рішень від процесу забезпечення реалізації управлінських рішень (функції безпосереднього надання послуг).

6. Відповідальність за результати – орієнтир, впровадження якого дозволяє замінити систему звітності на основі норм і правил – на ефективність, яка орієнтована на якість надання державних послуг та оцінюється безпосередніми споживачами державних послуг [2].

Н. Парісон і Н. Меннінг визначили основними завданнями модернізації державної служби такі: скорочення державних витрат; підвищення здібностей до формування і реалізації політики; поліпшення виконання державою функцій роботодавця; підвищення якості надання послуг і зміцнення довіри до влади з боку громадян [7, с. 9].

Сутність узагальненого європейського досвіду полягає в тому, що метою модернізації державної служби визначено трансформацію філософії та культури державної служби на культуру бізнесу. Методологічним інструментом реформ виступила концепція держави, орієнтована на споживача послуг.

Реформи здійснювалися в чотирьох сферах державного сектора, доступних для швидкого реформування: 1) управління державними видатками; 2) управління кадрами і державною цивільною службою; 3) організаційна структура державної влади; 4) розподіл компетенції між центральними і регіональними органами влади і поділ функцій з надання послуг (освіта, охорона здоров'я і т.д.) між державою та неурядовими організаціями [7].

Причинами невдач модернізаційних змін визначено той факт, що модернізація державної служби – надзвичайно складна і потенційно проблемна, порівняно з модернізаційними процесами в інших сферах суспільства, що спричинено різними факторами. Зокрема, основні актори, відповідальні за розробку і впровадження змін, є її противниками, адже вона загрожує їм втратою контролю над державним апаратом. Громадянське суспільство теж не активно впливало на дії влади в цьому контексті, передусім внаслідок слабого інтересу громадян до цієї проблеми. Після приєднання до ЄС нові країни-члени більше не мали потужного стимулу дотримуватися вимог ЄС, тому дозволяли собі затягувати реформи чи навіть скасовувати їх окремі компоненти [12, с. 47–48]. Не в усіх європейських країнах вдалося змінити парадигму функціонування державної служби. Незважаючи на зміни структури і функцій органів державної влади, управління та політика залишаються тісно пов'язаними між собою, продовжують функціонувати службова ієрархія, деталізовані правила та інструкції.

Компаративні дослідження систем державної служби в різних країнах виявляють безліч відмінностей у формах організації та діяльності центральних і місцевих органів державної влади. Деякі з цих відмінностей залежать від ступеня економічного і соціального розвитку відповідних країн. Політичні режими, в межах яких функціонують державні органи, передбачають в двох країнах з приблизно однаковою соціально-економічною структурою існування різних за своєю природою державних інститутів. Тривалість і послідовність реформ виявилися важливими детермінантами професіоналізації державної служби [14].

В Україні законодавчо [8] теж визначено ряд модернізаційних змін, які поступово втілюються на практиці. Зокрема, знову введено посади державних секретарів, які не будуть цілковито залежати від міністрів і їхньої політичної приналежності; обмежено належність до політичних партій державних службовців; змінився принцип оплати праці чиновників; запроваджено проведення відкритих конкурсів на посади державної служби; посилено персональну відповідальність за виконання обов'язків. Але, насамперед, слід забезпечити зміни в самих засадах відносин громадянина і державних інститутів. Гуманоцентрична переорієнтація системи державної служби України в якості системоутворюючої детермінанти передбачає абсолютну цінність людини. Аналіз модернізаційних процесів в країнах ЄС підтверджує висновок щодо наявності певних закономірностей, які поєднувалися з національними особливостями. Успіх модернізації вітчизняної державної служби в умовах глобалізації залежить не від інтенсивності змін або запозичень, які адаптуються на традиційний ґрунт, а від формування структурованого синтезу цілей, змісту, цінностей, норм та інститутів, в яких доцільна конструктивна взаємодія традиційних і сучасних, ендегенних і запозичених цінностей.

Висновки з даного дослідження. У процесі аналізу європейського досвіду встановлено, що значна кількість країн здійснюють масштабні модернізаційні зміни з метою адаптації національних систем державної служби до реалій глобалізації. У різних країнах такі зміни відрізняються формами, масштабами і темпами перетворень. Системи державної служби країн ЄС мають значні відмінності, зокрема систему організації державної влади і адміністративно-територіальний устрій; на їхні функціональні особливості впливають історичний розвиток та національні традиції. Ці країни впроваджують європейське законодавство, реалізують спільну європейську політику, в результаті чого з часом формуються спільні риси. Їх системи державної служби орієнтовані на спільні принципи і стандарти; запозичення одна в одній

механізмів координації при реалізації політики європейської інтеграції і виробленні рішень.

Європейські країни здійснювали модернізацію, запозичуючи прогресивні елементи розвитку державної служби з моделей більш розвинених країн, адаптуючи їх до вітчизняних особливостей. Слід констатувати об'єктивність процесу модернізації державної служби у країнах ЄС, який потрібно розглядати як комплексний процес змін. Спрямованість модернізаційних процесів до поглиблення демократії проявлялася в кожній із країн по-різному. Суттєвим чинником впливу на темпи та глибину модернізації був зовнішній фактор – глобалізація, євроінтеграція, позиція сусідніх держав. В одних державах процес модернізації державної служби відбувався радикальним шляхом, в інших державах модернізаційні процеси відбувалися хвилями, шокова терапія призвела до певних відхилень.

Спільними напрямками модернізації державної служби країн ЄС встановлено: посилення відкритості служби, її чутливості до потреб та інтересів громадян і суспільства загалом, розвиток співпраці з громадськістю; використання в державній службі прийомів і методів з приватного сектора; збалансування ролі політичних та адміністративних посад; удосконалення механізмів прийняття на посади й організація проходження служби; розвиток системи навчання державних службовців на основі компетентісного підходу тощо.

Виявлено, що модернізація державної служби поставила собі за мету трансформацію філософії та культури державної служби, методологічним інструментом модернізації виступила концепція держави, орієнтованої на споживача послуг. Тому підвищення ефективності державної служби вбачається в переході до її клієнтоорієнтованості, тобто до такої системи, яка орієнтована не на управління суспільним розвитком із позицій патерналізму, а на взаємодію з громадянами за принципами організацій з надання послуг.

Різні варіанти модернізації державної служби в умовах глобалізації не передбачають механічного відтворення досвіду модернізації європейських країн в Україні. Тут важливу роль відіграє внутрішній потенціал державної служби, яка модернізовується. Незважаючи на наявність різних моделей модернізації державної служби, спільним для них є включеність в модернізаційні процеси, на які впливають такі фактори, як національні традиції, ціннісні настанови, менталітет, а з іншого боку вони є перепорою для руху вперед.

Успішності процесів модернізації державної служби сприятиме забезпечення соціальної орієнтованості в діяльності структур державної служби, що автоматично передбачає підвищення гуманізації відповідного

законодавства. Зважаючи на зазначене, модернізація державної служби має являти собою комплекс чітко вивірених, цілісних і планомірних дій, які включають наступне: чітке дотримання визначених концептуальних і стратегічних засад модернізації; законодавче закріплення та забезпечення механізму реалізації основних принципів; моніторинг нормативно-правових актів із метою виявлення та усунення колізій; побудова на основі врахування вітчизняного й зарубіжного досвіду найбільш ефективної моделі модернізації державної служби; розробка чіткої, уніфікованої структури інститутів державної служби; більш послідовне визначення об'єму і меж компетенції державних службовців; створення діючих, а не декларативних механізмів відкритості та прозорості державної служби; розробка аргументованої і виконуваної стратегії і концепції модернізації системи.

Перспективи подальших розвідок у даному напрямі. В умовах нерівноваги системи державної служби особливо актуальною є розробка технологій вивчення модернізації державної служби як певної соціальної реальності, яка потребує подальшого концептуального осмислення стратегії модернізації і розвитку, забезпечуючи відкритість системи та конструктивний діалог із суспільством.

Література.

1. Аллард Э. Сомнительные достоинства концепции модернизации / Э. Аллард // Социологические исследования, 2002. – № 9. – С. 60–66.
2. Василенко И. А. Административно-государственное управление в странах Запада : США, Великобритания, Франция, Германия : учеб. пособ. , изд. 2-е, перераб. и доп. – М. : Логос, 2001. – 200 с.
3. Государственное и муниципальное управление : учеб. пособ. / С. Ю. Наумов, Н. С. Гегедюш, М. М. Мокеев и др. – М. : Издат.-торг. корпорация «Дашков и К», 2012. – 552 с.
4. Лахижа М. І. Основи та особливості посткомуністичної трансформації суспільства та влади в республіці Польща / М. І. Лахижа // Актуальні проблеми державного управління, 2012. – № 2 (42). – С. 381–389.
5. Матвеева Е Модернизация государственного управления : зарубежный опыт [Электронный ресурс] / Е. Матвеева. – Режим доступа : <http://cyberleninka.ru/article/n/modernizatsiya-gosudarstvennogo-upravleniya-zarubezhnyy-opyt>
6. Оржель О. Європеїзація систем публічного адміністрування країн Центральної і Східної Європи у контексті підготовки до членства в ЄС

[Електронний ресурс] / О. Оржель. – Режим доступу : <http://visnyk.academy.gov.ua/wp-content/uploads/2013/11/2010-2-5.pdf>

7. Парисон Н. Реформа государственного управления : международный опыт. Пер. с англ. / Н. Парисон, Н. Мэннинг. – М. : Весь Мир, 2003. – 125 с.

8. Про державну службу [Електронний ресурс] : Закон України від 10 груд. 2015 р. № 889-XIX. – Режим доступу : <http://zakon0.rada.gov.ua/laws/show/889-19>

9. Райнхард К. Реформирование государственного управления. Концепция активизирующего государства / К. Райнхард // Реформы государственного управления накануне третьего тысячелетия : сб. статей. – М. : РАГС, 1999. – С. 8–10.

10. Ричард А. Источники политической стабильности и нестабильности в Польше / А. Ричард, Э. Внук-Липинский // Социологические исследования. – 2002. – № 6. – С. 62–73.

11. Устойчивость реформ государственной службы в Центральной и Восточной Европе спустя пять лет после вступления в ЕС. Доклад «SIGMA» № 44 [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.sigmaweb.org/publications/Galina_Rus_SP44_070509.pdf

12. Шлях до ЄС Вишеградських країн : уроки для України [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.old.dif.org.ua/modules/pages/files/1429533078_3507.pdf

13. Genov N. Organizatsionnaya ratsionalizatsiya v Vostochnoy Evrope : dostizheniya i ogranicheniya (Organizational ratsyonalizatsyya Vostochnoy in Europe : achievements and limits) / N. Genov // Sotsiologicheskie issledovaniya. – 2007. – № 11. – Р. 1–27.

14. Pollitt C. Time, Policy, Management : Governing with the Past / C. Pollitt. – Oxford University Press, Oxford, 2008. – 232 p.

Привалова Наталія Володимирівна

*начальник відділу організації семінарів за державним замовленням
управління ПКК ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

ЩОДО ПРОБЛЕМ МОНІТОРИНГУ ПЕРСОНАЛУ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ ТА ШЛЯХІВ ЇХ ВИРІШЕННЯ

У статті надається аналіз проблем моніторингу персоналу в системі державного управління та обґрунтовуються шляхи їх подолання. Надається перелік загальних чинників, що впливали на наявний стан справ. Аналізуються принципи формулювання стратегії персоналу (зокрема, класифікація задач і функцій персоналу, формування організаційних посад з виконання кадрових функцій, групування організаційних посад з виконання кадрових функцій тощо). З огляду на вдосконалення механізму моніторингу обґрунтовується необхідність актуалізації таких процедур управління персоналом, як-от планування персоналу, найм персоналу, скорочення персоналу, винагорода співробітникам, розвиток персоналу. Надається авторське бачення шляхів подолання проблем моніторингу персоналу державного управління.

Ключові слова: моніторинг, оцінювання, контроль, моніторинг персоналу, планування персоналу, найм персоналу, скорочення персоналу, розвиток персоналу.

Natalya Pryvalova

*head of seminars arrangement unit of In-Service department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

REGARDING PROBLEMS OF PERSONNEL MONITORING IN PUBLIC ADMINISTRATION AND WAYS OF THEIR SOLUTIONS

The purpose of the article is to analyse the problems of personnel monitoring in public administration and to identify the ways to overcome them. Among the general factors that affect the current state of civil servants' evaluation are the following.

- underestimation (by politicians) of the role of annual evaluation; formalism in the implementation of this mechanism.

- the lack of legally defined principles and control functions performed by government employees, etc.

The methodology of the annual assessment and certification of civil servants is not associated with the objectives and plans of the executive authorities.

The existing two mechanisms of evaluation (they are certification and annual assessments) are different in terms of procedures and evaluation of results. As the result of problems in personnel monitoring implementation the main problem is defined that is the formality (and thus ineffectiveness) of annual evaluation procedures and low impact of civil servants' assessment on the efficiency of public administration in general and on improving the performance of civil servants in particular. In this case, a set of principles for personnel strategy formulation may include:

- classification of tasks and functions of the staff,
- formation of organizational positions to implement HR functions;
- grouping organizational positions to implement HR functions;
- formation of functional and hierarchical dependencies in HR management, etc.

The new law «On civil service» provides the annual performance evaluation of civil servants (rather than annual assessment and certification), the results of which will affect the size of the civil servants assigned bonuses and determine the level of their professional competence. Therefore, the assessment provides a comprehensive account of the interests of the state. The main motivation for evaluation is the need for professional self-realization of civil servants; the desire of the state to improve their social status in the society; the importance of professionalism.

That is why a special attention is to be put to staff planning, hiring, reductions, rewards and staff development. This should include: research on personnel manning in public authority; determination of the requirements (to this or that level of civil service); analysis of the structure of public authority in accordance with the requirements of technology and classifier of the positions; dynamic fluidity.

Key words: monitoring, evaluation, monitoring, personnel monitoring, personnel planning, personnel recruitment, staff reduction, staff development.

Привалова Наталья Владимировна

*начальник отдела организации семинаров по государственному заказу
управления ПКК ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

О ПРОБЛЕМАХ МОНИТОРИНГА ПЕРСОНАЛА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ И ПУТИ ИХ РЕШЕНИЯ

В статье дается анализ проблем мониторинга персонала в системе государственного управления и обосновываются пути их преодоления. Предоставляется перечень общих факторов, которые влияли на существующее положение дел. Анализируются принципы формулирования стратегии

персонала (в частности, классификация задач и функций персонала, формирование организационных должностей по выполнению кадровых функций, группировки организационных должностей по выполнению кадровых функций и т.д.). Учитывая совершенствование механизма мониторинга, обосновывается необходимость актуализации таких процедур управления персоналом, как планирование персонала, наем персонала, сокращение персонала, вознаграждение сотрудникам, развитие персонала. Предоставляется авторское видение путей преодоления проблем мониторинга персонала государственного управления.

Ключевые слова: мониторинг, оценка, контроль, мониторинг персонала, планирование персонала, наем персонала, сокращение персонала, развитие персонала.

Постановка проблеми. Проблему об'єктивного оцінювання персоналу можна сформулювати, використовуючи окремі вимоги до оціночної технології. На практиці діюча до сьогодні система оцінки та атестації сприймалася державними службовцями як проста формальність, що майже не впливала на оплату їхньої праці та подальшу діяльність їхньої роботи. Результати оцінки та атестації, як правило, мали значення при вирішенні питань звільнення державних службовців з посад. Методика проведення моніторингу персоналу поки що недостатньо розроблена для практичного застосування, використовуються лише окремі діагностичні процедури. Проте, системно-організовану, послідовну і постійну інформацію може надати тільки цілісна система моніторингу персоналу.

Мета статті – аналіз проблем моніторингу персоналу в системі державного управління та виявлення шляхів їх подолання.

Аналіз останніх досліджень і публікацій. В науковій літературі досліджується досить широкий комплекс проблем, що стосуються процесів управління людськими ресурсами та персоналом державного управління зокрема. Питання моніторингу в системі державного (публічного) управління розглядали Гбур З., Реймерс Н., Рейтерович І., Рубцов В., Семенов В., Телешун С. та ін. Водночас питання запровадження моніторингу персоналу державного управління потребує удосконалення та подальших досліджень з огляду на проблеми, що при цьому виникають, а, відтак, віднаходження шляхів їх подолання.

Невирішені частини загальної проблеми. У вітчизняній літературі питання моніторингу персоналу державного управління є малодослідженим. Незважаючи на те, що моніторинг є одним з основних питань в організації та

управлінні, він лише з прийняттям нового законодавства набуває своєї значущості.

Виклад основного матеріалу. Ефективний моніторинг персоналу сприяє наданню якісних послуг з кадрового адміністрування: ведення кадрової документації; супровід кадрового обліку; розробка регламентуючої документації з управління персоналом; проведення тренінгів для співробітників кадрових служб; консультаційні послуги з питань управління персоналом; розробка програм мотивації та професійного навчання персоналу. Відтак, рівень та діяльність персоналу системи державного управління повинні перебувати в зоні постійної і пильної уваги керівництва системи та управлінь персоналом (кадрової служби) в будь-якій організації, а його оцінка повинна носити упорядкований характер, що вимагає відповідного методичного забезпечення. На сьогодні поняття «моніторинг персоналу» не зафіксовано нормативно, відтак, існує чимало проблем запровадження цього механізму у систему державного управління. Серед загальних чинників, що впливали на наявний стан справ, ми визнаємо такі.

1. Недооцінка політиками ролі щорічного оцінювання; формалізм при реалізації механізму, сприйняття інструменту оцінювання, передусім, як функції контролю та покарання за неналежну діяльність чи поведінку. Натомість згідно з демократичними принципами належного врядування механізм оцінювання передусім є способом пошуку шляхів вдосконалення діяльності.

2. Відсутність законодавчо визначених принципів проведення та механізмів контролю за реалізацією єдиних підходів до щорічного оцінювання діяльності державних службовців.

3. Як зазначається в «Оцінюванні системи врядування в Україні», проведеному Сігма у 2006 році, планування діяльності органів влади значною мірою залежить від каскаду доручень, які надходять від вищих посадовців, що підриває можливості для стратегічного планування діяльності й послідовної та врівноваженої реалізації планів дій. Відтак, плани державних службовців первісно визначають лише певні напрями діяльності, натомість значною мірою доповнюються протягом року. Так само функції, що виконуються державними службовцями, у посадових інструкціях визначаються як правило не чітко та передбачають «виконання інших доручень керівника тощо». Частка «іншої діяльності» може бути значною і покривати більшість виконуваних дій, тоді як стандарти найкращої практики свідчать про те, що відсоток діяльності в межах «інші доручення» не повинен перевищувати 5-10% обсягу первісно визначених дій. І плани діяльності державних службовців, і посадові інструкції значною

мірою залежать від рівня загальності/абстрактності (не точності) положень про відділи та відомства [1, с.8-9].

4. Методологія проведення щорічної оцінки та атестації державних службовців не пов'язувалася із цілями та планами діяльності органів виконавчої влади та не дозволяла об'єктивно оцінити діяльність державного службовця. Фактично здійснювалася оцінка окремих його якостей, а не результатів роботи [1, с.11].

5. В «Порядку проведення щорічної оцінки» визначалося, що оцінка проводиться у відповідності до критеріїв та показників якості роботи державних службовців [7]. Ці критерії поділяються на загальні (характерні для усіх державних службовців) та спеціальні (залежать від особливостей кожного органу). Методики визначення спеціальних критеріїв та показників якості роботи державних службовців не існувало.

6. Існування двох механізмів оцінювання – атестації та щорічної оцінки, які є різними з точки зору процедур, суб'єктів оцінювання та наслідків. Нормативно-правовими актами чітко не визначалося, чи потрібно проводити щорічну оцінку в рік проведення атестації, що призводило до того, що за підсумками року, в якому державні службовці проходили атестацію, за рішенням керівників, в одних органах щорічна оцінка проводилася, в інших – не проводилася. Висловлювалося нерозуміння стратегічної ролі (цілі) щорічного оцінювання та атестації державного службовця, в тому числі було неусвідомлення мети оцінювання/атестації для службовця, який працював на належному рівні. Оцінка діяльності керівників органів виконавчої влади здебільшого не проводилася, що не відповідало кращим європейським практикам, створювало нерівні умови проходження державної служби, підривало відповідальність за управління людськими ресурсами та можливості визначення потреб для підвищення кваліфікації керівників; оцінювання діяльності не ґрунтувалося на уніфікованих та чітких підходах до планування діяльності [1, с.14].

7. Нерозуміння доцільності проведення оцінки діяльності, недостатність інформаційного та методичного забезпечення щорічної оцінки: проведення щорічної оцінки не завжди використовувалося керівниками як можливість змістовного спілкування між ними та державним службовцем, що оцінюється, для допомоги працівникові покращити свою діяльність, підвищити кваліфікацію та сприяти досягненню цілей організації; керівники часто передоручали оформлення необхідних документів кадровим службам для формального підтвердження виконання передбаченої нормативно-правовими актами процедури; часто керівники не усвідомлювали свої відповідальності за управління людськими ресурсами; практикувалося стереотипне сприйняття

оцінки як механізму контролю та покарання; очікування позитивних оцінок, негативна оцінка сприймалися державними службовцями як особиста загроза для подальшої діяльності; підсумкові оцінки сприймалися державними службовцями традиційно за аналогією із системою оцінювання у навчальних закладах (низька, задовільна, добра, висока – де лише одна, максимум два рівні оцінки є позитивними). Натомість західна практика, як і рекомендована шкала оцінювання у «Методичних рекомендаціях щодо проведення щорічної оцінки» передбачає три рівні позитивного оцінювання для врахування досконалості роботи, що пов'язано з можливостями подальшого кар'єрного зростання, визначення можливостей для підвищення кваліфікації та належному мотивуванні працівників, що, зокрема, пов'язано у багатьох країнах із визначенням розміру премій, причому для обмеженого кола осіб [6].

8. Результат оцінювання значною мірою залежав від стосунків з безпосереднім керівником; за умови добрих стосунків оцінка не могла бути негативною [1, с.18].

9. Відсутність роз'яснювальної роботи щодо мети та методики оцінювання, в тому числі системи підсумкових оцінок, а також щодо необхідності обговорення можливостей розвитку та внеску державного службовця у досягнення цілей, що стояли перед відомством та забезпечення результатів діяльності органу. Недостатність методичних матеріалів, інформаційних кампаній [1, с.21].

10. Працівники кадрових служб проходили періодично навчання в центрах перепідготовки та підвищення кваліфікації та під час участі у семінарах. При навчанні проводилася виключно роз'яснювальна робота щодо застосування законодавства про державну службу. Відсутні були спеціальні навчальні програми для керівників кадрових служб, які б включали питання з управління людськими ресурсами, в тому числі й оцінки діяльності державних службовців [1, с. 22].

11. Здебільшого результати оцінки не мали жодного впливу на подальшу діяльність службовців і не впливали ані на службовців, що оцінювалися, ані на керівників, що проводили оцінку [1, с. 22].

12. У багатьох європейських країнах результати щорічного оцінювання визначають відсоток можливої премії, що виплачується протягом наступного року, притому обсяги премії є незначними (до 25%) і не всі службовці отримують таку премію, оскільки базова заробітна платня сама по собі є конкурентоспроможною на ринку праці. В Україні зв'язок щорічного оцінювання та преміювання не були чіткими; а премія була значною часткою заробітної плати. Бракувало коштів для належного матеріального заохочення державних службовців, в тому числі за результатами їх оцінювання, а також

для фінансування розвитку спроможності органів виконавчої влади забезпечувати якісну реалізацію результатів щорічного оцінювання (стажування, ротація, тренінги тощо) [15].

13. Відсутність дієвого аналізу результатів оцінки діяльності державних службовців та їх впливу на подальше проходження ними державної служби: результати оцінки практично не враховувалися та не впливали на оплату праці, встановлення надбавок, премій, просування по службі, визначення потреб у навчанні та організацію навчання і підвищення кваліфікації державних службовців; низька оцінка державного службовця була засобом для застосування певних санкцій та можливого звільнення з посади; був відсутній механізм звітування керівників органів виконавчої влади перед вищим керівництвом про управління людськими ресурсами, в тому числі про проведення атестації та щорічної оцінки діяльності та використання їх результатів [1, с.25].

Таким чином, основною проблемою на сьогодні залишається формальність/недієвість процедури щорічного оцінювання та низький вплив оцінювання діяльності державних службовців на ефективність системи державного управління в цілому та підвищення результативності діяльності службовців та органів влади зокрема.

Недосконалість механізму проведення щорічної оцінки полягала в таких чинниках: нечіткі критерії оцінки діяльності державних службовців: в основу критеріїв оцінки покладені були певні характеристики особи; спеціальні критерії оцінки діяльності державних службовців в залежності від специфіки органу як правило були відсутні; процедура підготовки до щорічної оцінки зводилася переважно до заповнення протягом року державними службовцями планів робіт, що забирало багато часу і фактично не служило основою для оцінювання діяльності; недосконала процедура здійснення оцінки.

Наголосимо, що діючі методи оцінки діяльності персоналу організацій не дозволяють у повному обсязі виявити професійні якості та результативність персоналу усіх підрозділів організації, а також лише фрагментарно враховують різноманітні аспекти їхньої професійної діяльності.

З метою подолання визначених проблем постає завдання визначення методів моніторингу, а, відтак – вибір критеріїв моніторингу. Це впливає зі сфер його застосування та методів моніторингу [13, с. 29-30]. Для такої сфери моніторингу як кадрова стратегія, рекомендується використовувати критерій, який визначається як адекватність кадрової стратегії до стратегії відповідного органу. У цьому випадку набір аналітичних критеріїв повинен передбачити принципи формулювання стратегії персоналу, які можуть включати в себе:

- класифікацію задач і функцій персоналу,

- формування організаційних посад з виконання кадрових функцій,
- групування організаційних посад з виконання кадрових функцій,
- формування функціональних і ієрархічних залежностей в сфері управління персоналом,
- розподіл повноважень з прийняття рішень, що стосуються управління персоналом,
- формалізацію побудови системи управління персоналом.

Моніторинг персоналу вимагає застосування ряду критеріїв оцінки, які включають, серед іншого: компетенції співробітників, мотивацію співробітників, ефективність діяльності співробітників, витрати на оплату праці, чисельність працівників за окремими категоріями зайнятості, а також обсяг найму, пересувань (ротації) і звільнень. Саме управління персоналом. вимагає найбільш розвиненого набору критеріїв моніторингу (табл. 1).

Таблиця 1.

Критерії оцінки в ході моніторингу системи управління персоналом

Функції моніторингу в управлінні персоналом	Запропоновані критерії оцінки
Планування персоналу	- повнота планів - адекватність планів - обґрунтованість планів - техніко-економічне обґрунтування планів
Найм персоналу	- достовірність документації щодо вимог посади - джерела набору - тип набору - методи найму - моделі відбору - техніка відбору - принципи введення в роботу
Скорочення	- переглянута стратегія організації - нова кадрова стратегія (з огляду на найняті нові кадри) - програма пере-набору - програма здійснення пере-набору - модель втручання

Оцінювання персоналу	- цілі оцінки - функції оцінки - оцінка суб'єкта - оцінка об'єкта - критерії оцінки - методи оцінки - частота оцінки - принципи оцінки - помилки сприйняття - корисність результатів оцінки - якість прийнятих кадрових рішень
Винагорода співробітників	- функції винагороди - принципи надання винагороди - співвідношення винагороди з цілями органу - різноманітність винагороди - ефективність винагороди - конкурентоспроможність винагороди
Розвиток персоналу	- кадрова стратегія розвитку персоналу - інструменти розвитку персоналу - вибір методів навчання - потреби в навчанні - плани підготовки - курси з підготовки - результати підготовки - планування кар'єри - реалізація програм професійної кар'єри

1. Планування персоналу включає в себе планування основних підсистем управління персоналом і планування стану і структури зайнятості. Планування підсистеми управління персоналом означає підготовку планів щодо: системи залучення та звільнення співробітників, системи оцінки співробітників, системи винагороди персоналу, системи розвитку персоналу. Планування стану і структури зайнятості містить планування потреб персоналу, планування кадрових призначень. Основні критерії оцінки цієї сфери включають в себе: повноту планів, адекватність планів, обґрунтованість планів і техніко-економічне обґрунтування планів.

2. Найм персоналу може бути визначений як сукупність цілеспрямованих і скоординованих заходів, пов'язаних з призначенням на посади людей з бажаною професійною кваліфікацією та ментальними характеристиками. Критерії оцінки в даному випадку повинні застосовуватися до конкретних етапів процесу найму. Найбільш важливими критеріями є: достовірність документації щодо вимог посади, джерела набору, тип набору, методи найму, моделі відбору, техніка відбору, принципи введення в роботу [12, с. 24].

3. Ще однією функцією процесу управління персоналом з урахуванням оцінки в рамках моніторингу є скорочення персоналу. У разі індивідуальних звільнень, критерії оцінки відносяться до відповідних коригувальних дій. У разі звільнення в результаті надлишку персоналу в зв'язку з організаційними змінами або реструктуризацією, критерії оцінки повинні включати принципи проведення процесу пере-набору. Найбільш важливі принципи включають в себе: переглянуту стратегію організації, нову кадрову стратегію (з огляду на найняті нові кадри), програму пере-набору, програму здійснення пере-набору, модель втручання.

4. Моніторинг співробітників повинен включати критерії, які стосуються конкретних елементів системи оцінювання. Таким чином, моніторинг охоплює: цілі та функції оцінювання, суб'єктів, об'єкти оцінювання, вибір методів оцінювання, частоту оцінювання. У процесі моніторингу об'єктом оцінювання повинні бути: принципи оцінювання (методичність, буденність, гнучкість, відкритість, простота), помилки сприйняття, корисність результатів оцінювання для відповідних кадрових рішень і якість цих рішень.

5. Винагорода співробітникам, як об'єкта моніторингу, вимагає застосування наступних критеріїв: функції винагороди, принципи надання винагороди, співвідношення винагороди з цілями органу, різноманітність винагороди, ефективність винагороди, конкурентоспроможність винагороди.

6. Розвиток персоналу. Під ним розуміються як кількісні, так і якісні зміни в соціальній системі органу управління, які ведуть до підвищення ефективності діяльності, надання адміністративних послуг. Моніторинг цієї галузі вимагає застосування таких критеріїв: кадрова стратегія розвитку персоналу, інструменти розвитку персоналу, вибір методів навчання, потреби в навчанні, плани підготовки, курси з підготовки, результати підготовки, планування кар'єри, реалізація програм професійної кар'єри. Об'єктом кадрового моніторингу щодо розвитку персоналу має бути процес підготовки службовців.

Частіше всього інструменти проведення моніторингу складають анкета для проведення опитування, гайд для проведення фокус групи, критерії для аналізу документів та матеріалів. На думку Магомедова К.О. «моніторинг розвиває

інформаційні ресурси управлінської діяльності, доповнюючи їх аналітичною інформацією, і структурує інформаційну систему організації [5, с. 49–50].

Оцінка професійності персоналу органів публічної влади тісно пов'язана із ефективністю управлінської діяльності. Водночас проблема ефективності управління тісно пов'язана із виробленням критеріїв її оцінки, розробкою методик її визначення, а також із формулюванням рекомендацій щодо шляхів удосконалення управлінського процесу [11]. Ефективність управлінської діяльності аналізується за показниками, що умовно поділяються на два блоки. До першого блоку входять показники, що належать до економічної галузі й стосуються економічних параметрів діяльності організаційних структур системи державного управління, зокрема показники якості, рентабельності, енергоємності тощо. Другий блок містить показники, що є відображенням суб'єктивних особливостей діяльності людей у державних установах та організаціях – організаційної та комунікативної структур управління, соціально-психологічних особливостей соціальних груп та колективів, індивідуальних особистісних особливостей суб'єктів управління тощо. Ці показники розкривають сутність управлінської діяльності із соціально-психологічної точки зору та дають підстави визначати її ефективність як соціально-психологічну [14, с.127-128]. Організаційний блок становлять критерії, що розкривають успішність діяльності установи чи організації: 1) цілеспрямованість організації (характеризує готовність організації до досягнення цілей); 2) згуртованість організації (стійкість та міцність міжособистісних взаємодій в організації, психологічний стан системи функціональної взаємодії співробітників в організації); 3) інтегративність організації (стан соціально-психологічного розвитку організації, визначає рівень узгодженості дій та структурованості професійних обов'язків); 4) відносна стабільність організації (визначає швидкість плинності кадрів в організації та пов'язану з нею динаміку соціально-психологічних станів в організації: соціально-психологічного клімату, рівня конфліктності тощо); 5) само-організованість організації (розкриває рівень розвитку в організації процесів управління та самоуправління, характеризує специфіку структурно-функціональної взаємодії членів організації в соціальних групах: малих, середніх, великих); 6) саморозвиток організації [2, с. 36-37]. Особистісний блок включає критерії ефективності діяльності учасників процесу управління (суб'єктів управління): 1) активність суб'єктів управління як діяльнісний компонент психології особистості (свідчить про рівні психофізичної та соціально-психологічної життєдіяльності працівників); 2) задоволеність трудовою діяльністю (розкриває особистісне ставлення працівника до роботи, інших членів колективу, до самого себе; дає змогу проаналізувати соціально-

психологічні характеристики функціонування організації); 3) умотивованість суб'єктів управління (розкриває наявність свідомої причини трудової, пізнавальної, комунікативної та іншої активності членів групи як обов'язкової умови її ефективності); 4) емоційність (характеризує емоційне ставлення людей до взаємодії в соціальних групах); 5) стресостійкість (розкриває індивідуальну особистісну властивість швидко мобілізувати власний емоційно-вольовий потенціал для протидії різним деструктивним силам, є проекцією загального соціально-психологічного стану функціонування організації).

Показники ефективності управлінської діяльності одночасно розглянуто і як її соціально-психологічні характеристики [4, с.19]. Проблема ефективності системи державного управління потребує розробки методики, у тому числі, і проведення моніторингу її персоналу. Пашко Л.А. наголошує, що сучасний підхід до оцінювання людських ресурсів вимагає обов'язкового осмислення таких елементів: розуміння керівником як суб'єктом управління соціально-психологічної сутності оцінювальної процедури як управлінської діяльності; усвідомлення як оцінюваним, так і оцінювачем сучасної філософії оцінювання професійної діяльності; визначення взаємних очікувань обома учасниками оцінювальної взаємодії; використання результатів оцінювання для подальшого професійного розвитку не лише оцінюваного службовця, а й керівника-оцінювача; застосування обома учасниками оцінювального процесу елементів інтерактивної взаємодії [9, с.28].

Новий закон «Про державну службу» передбачає запровадження щорічного оцінювання результатів діяльності держслужбовця (замість існуючої до цього атестації та щорічної оцінки), результати якого впливатимуть на розмір призначеної держслужбовцю премії та виявлення рівня його професійної компетентності. Відтак, вдосконалення оцінювання передбачає всебічне врахування інтересів держави, того, хто оцінює і того, кого оцінюють [8, с. 249-250]. Основними мотивами оцінювання є: потреба в професійній самореалізації; прагнення підвищити свій соціальний статус в суспільстві; розуміння важливості високого професіоналізму; прагнення отримати нову посаду; більш повне задоволення матеріальних потреб [3, с.218].

Оцінювання персоналу, на нашу думку, повинне включати:

- 1) дослідження укомплектованості персоналом органу публічної влади;
- 2) визначення ступеня відповідності рівня підготовленості службовців вимогам діяльності;
- 3) аналіз структури складу органу публічної влади відповідно до вимог технологій та класифікатору посад;
- 4) вивчення структури складу персоналу за соціально демографічними характеристиками;

5) динаміку плинності.

Таким чином, найважливіша умова ефективного функціонування і розвитку системи державного управління – це ефективне використання персоналу. Тому назріла необхідність створення умов для постійного моніторингу його потреб та відповідних потреб в ньому і його конкретних компетентностях. Мова йде, перш за все, про якість процедур набору, відбору на найму, просування по службі, в професійному зростанні. У вирішенні цих завдань важливе значення належить моніторингу персоналу.

Література.

1. Акер Л. Оцінка системи управління персоналом в органах виконавчої влади України: Звіт, підготовлений на замовлення Світового банку за підтримки Центру сприяння інституційному розвитку державної служби при Головному управлінні державної служби України / Ларс Акер. – К., 2005. – 31 с.
2. Артим І. Факторно-критеріальний підхід до оцінки ефективності державного управління // Ефективність державного управління: Збірник наукових праць Львівського регіонального інституту державного управління Української Академії державного управління при Президентові України / За заг. ред. А.О. Чемериса. – Львів: ЛРІДУ УАДУ. – 2003. – С. 68 – 74.
3. Гречко Т.К. Сутність і характеристика конструктивного, нейтрального та деструктивного потенціалів особистості державного службовця // Актуальні проблеми державного управління: Зб. наук. праць. – О.: ОРІДУ НАДУ, 2005. – Вип. 1 (21). – С. 216-226.
4. Дзюндзюк В.Б. Методологічні засади оцінки та підвищення ефективності діяльності органів влади як публічних організацій. – Автореферат дисертації на здобуття наукового ступеня доктора наук з державного управління за спеціальністю 25.00.02. – механізми державного управління. – Донецький державний університет управління Міністерства освіти і науки України. – Донецьк, 2006. – 36 с.
5. Магомедов К.О. Социология государственной службы. – М.: Изд-во РАГС, 2010. – 345 с.
6. Наказ Голодержслужби України «Про затвердження Загальних методичних рекомендацій щодо проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань» від 31 травня 2002 року № 39. – Електронний ресурс: Режим доступу: <http://www.uazakon.com/document/spart05/inx05415.htm>

7. Наказ Голодержслужби України «Про затвердження Загального порядку проведення щорічної оцінки виконання державними службовцями покладених на них обов'язків і завдань» від 31 жовтня 2003 року №122. – Електронний ресурс: Режим доступу: <http://zakon1.rada.gov.ua/laws/show/z1063-03>
8. Нижник Н.Р., Пашко Л.А. Оцінювання як основа управління людськими ресурсами у сфері державного управління // Університетські наукові записки: Часоп. Хмельниц. ун-ту упр. та права. – 2005. – № 1-2 (13-14). – С. 244–251.
9. Пашко Л. Досвід вивчення проблем оцінювання людських ресурсів у державному управлінні // Зб. наук. пр. НАДУ. – К.: Вид-во НАДУ, 2006. – Вип. 1. – С. 26–37.
10. Пашко Л. Значення і роль об'єктивного оцінювання людських ресурсів у сфері державного управління // Вісн. НАДУ. – 2004. – № 4. – С. 106–111.
11. Розпорядження Кабінету Міністрів України “Про схвалення Концепції Державної цільової програми розвитку державної служби на період до 2016 року” від 27.06.2012 р. № 411-р. – Режим доступу : <http://www.rada.gov.ua>
12. Cook M. Personel Selction and Productivity. – Chichchester: Wiley, 1993. – 37 p.
13. Pająk W. Personnel audit process / Wojciech Pająk // Business, Management and Education. – 2012. – № 10 (1): – P. 25–37.
14. Public sector management in Europe / Ed. by Norman Flynn and Franz Strehl. – SAGE Publications, 2007. – 311 p.
15. Ukraine Governance Assessment (Update – February 2007). – Електронний ресурс: Режим доступу: <http://www.center.gov.ua/storinki-sigma/ocinka-derzhavnogo-upravlinnya-za-bazovimi-pokaznikami-sigma.html>.

Tetyana Romanenko

*Senior Lecturer of Ukrainian and Foreign Languages Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

Olexandra Kubrak

*Senior Lecturer of Ukrainian and Foreign Languages Department
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

INTERACTIVE LEARNING METHODS AS A MEANS TO IMPROVE CIVIL SERVANTS TRAINING

The objective of the paper is to view interactive approaches and methods as one of the effective forms in stimulating students (civil servants and future managers) to be more active and highly educated specialists.

The value of innovative teaching methods, namely, interactive approach / method, which is based on mutual exchange and interaction is grounded.

The paper looks at mini-lectures method, working in small groups, simulation/role-play, discussion, brainstorming methods as the application of interactive method.

Key words: methods of teaching and learning, innovative methods, interactive approach/method, mini-lectures, working in small groups

Романенко Тетяна Іванівна

*старший викладач кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

Кубрак Олександра Олегівна

*старший викладач кафедри української та іноземних мов
ОРІДУ НАДУ при Президентові України*

ІНТЕРАКТИВНІ МЕТОДИ НАВЧАННЯ ЯК ЗАСІБ УДОСКОНАЛЕННЯ НАВЧАННЯ ДЕРЖАВНИХ СЛУЖБОВЦІВ

Метою даної статті є відображення інтерактивних методів як ефективних форм стимулювання студентів (державних службовців та майбутніх менеджерів) бути більш активними та високоосвіченими спеціалістами.

Обґрунтовується важливість інноваційних методик викладання, а саме інтерактивний підхід/метод, основою якого є взаємообмін і взаємодія.

У статті розглядаються метод міні-лекцій, метод роботи у малих групах, метод симуляції/рольової гри, дискусії, мозкового штурму.

Ключові слова: методи викладання і навчання, інноваційні методи, інтерактивний підхід/метод, робота в малих групах, метод дискусії, симуляція, рольова гра, міні-лекція, мозковий штурм.

Романенко Татяна Ивановна

*старший преподаватель кафедры украинского и иностранных языков
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

Кубрак Александра Олеговна

*старший преподаватель кафедры украинского и иностранных языков
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины*

ИНТЕРАКТИВНЫЕ МЕТОДЫ ОБУЧЕНИЯ КАК СПОСОБ УСОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ОБУЧЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ СЛУЖАЩИХ

Постанова проблеми. Nowadays the Ukrainian system of education is in the reform process. The leading priorities of educational politics are to find new forms and methods of teaching to help students be active and highly educated specialists which would be able to use all their abilities and skills on their own. Interactive teaching is one of the new approaches that help teachers to develop students' activity, work out necessary skills. It incorporates a multitude of goals. Interactive training styles provide four basic forms of feedback. First, measurable student accomplishments are created by teachers making use of interactive teaching styles what means a good access to how well students master a given subject material. Second, flexibility in teaching and applying training methods that involve two-way communications enable the teacher to make quick adjustments in processes and approaches. Third, practice makes perfect – Interactive instruction enhances the learning process. Fourth, student's motivation is formed by two-way teaching dispels student passivity.

Аналіз останніх досліджень. The analyses of studied materials [2;3;4; 5; 6;8] showed that interactive teaching styles promote an atmosphere of attention and participation. They make a lesson interesting and exciting. The ARMA International Center for Education offers, for example, the following guidelines to express the focus of interactive educational teaching styles: encourage student participation; use

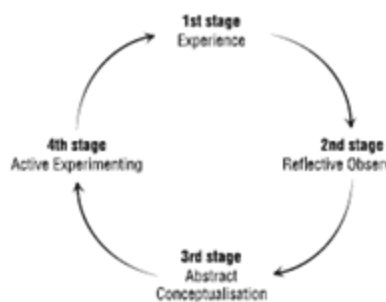
questions that stimulate response, discussion and a hands-on experience; use teaching aids that press for answers, and capture and hold the student's attention; set up a work group environment; involve yourself as well as the student. The analyses of methodological literature [2; 4; 7] showed that there are many teaching interactive techniques, which can be used when teaching English. One of the main concepts used now is the theory of learning by experience, created by the American researcher David Colb [2, p. 21]. This theory explains to a great extent the essence of the processes of interaction taking place during interactive training. The problem of interactive methods in foreign language teaching was studied by such scholars as Bliznyuk O. I., Panova L. S., Borzov E. V., Gurvich P. B., Demyanenko M., Lazarenko K. A., Miller C. V., Mylrud R. P., Savchenko G. A., Solovov E. N. and others. Among the foreign scholars the issues of interactivity were studied by Barnes L., Carrel I. P., Christensen C.R., Daly P., Devine A., Hansen A., Rivers W. and others.

Мета The aim of the article is to define the appropriate interactive training methods that would help civil servants improve their skills and abilities in order to get more active and professional when delivering their duties, to meet modern requirements of civil service sphere.

Виклад основного матеріалу. Interactive training is based on the main principles of the theory of adult learning and helps get the participants involved and make the educational process more active.

Adults digest the information in the most effective way when working on their own problem solving, performing practical exercises or while training others. Research shows, that adults remember 20 per cent of what they hear, 40 per cent of what they see and hear and 80 per cent of what they see, hear and do. Accordingly, training is least effective when the information is received in a passive way, during lectures or at presentations. Using the information and critically analyzing it, then immediately applying the knowledge in practice and in the training of others, significantly increases the effectiveness of digested information.

Training is also more effective if its outcomes can be applied within the context of the work or the everyday life of the training participants. For instance, while working with state officials, you could suggest they discuss the difficulties that can arise when trying to get the public involved in the process of environmental decision-making. Such discussions will give the participants their first experience of understanding the possibility of public participation. Furthermore, trainers will give the participants an opportunity to understand the objective character of the difficulties they face in their work, and to start developing ways together to overcome them.



Colb Learning Cycle

According to David Colb, the learning cycle consists of four successive and interconnected stages, specific experience, reflection and observation, abstract conceptualization and active experimenting.

During the first stage of the cycle, the participants use either some specific personal experience that they already have or, as happens much more often, immediately obtain this experience with the help of a specially organized interaction during the learning activity.

During the stage of reflection and observation, conditions are created for the critical observation of, and reflection on what has been experienced and discussions are held among observing participants who are in some way related to the experience.

The productivity of such discussions will be greatest if the ‘triangular rule’ is observed by each of the participants. According to this rule three components are equally important — the topic, the group, and the person themselves. Unless all three components are present during the discussions, the emphasis will shift to one of these aspects which will negatively affect the effectiveness of the discussions.

In the third stage of the cycle, «Abstract Conceptualization», a unique knowledge can appear as a result of the joint reflections by the participants. The value of this unique knowledge is not in the information gained, but in its creative character. The value of this knowledge is strengthened by the participants’ interaction, i.e. their joint movement in some singular direction with the goal of realizing their individual needs. The results of interaction in this stage are expressed in the form of conclusions and deductions from the participants themselves, as a result of this joint reflection.

In addition, as one of the ways to explain the experience obtained, the participants of a workshop can be offered theories that explain the aspects discussed in some particular way. This in no way means the substitution of personal conclusions by the concepts established, rather the theories offered help the participants to fully formulate and realize their own deductions.

During the final stage of the cycle, the possibility to review the formulated conclusions is especially important. Most often, this review takes place during the

practice, and finally leads to gaining new specific experiences, which in turn become the beginning of a new learning cycle.

Sometimes the stage of active experimenting may not take place immediately during an educational activity, but may «occur» after it is complete, perhaps during further learning activities by the participants.

The effectiveness of any educational program depends, to a great extent, on the methods of communication. Unfortunately, monologues are the main method of communication during training in educational systems of many countries. First the educator transfers the knowledge to the students in the form of a monologue, and the students return the knowledge in their replies, again in the form of a monologue. Here, the educator becomes a sort of pole, around which all communication of the training participants is concentrated. In this manner, a unilateral model of communication is implemented [3, p. 168].

In contrast to the traditional methods of training, the foundation of interactive training is the principle of multilateral communication characterized by absence of unilateral communication and a minimal focus on the point of view of the educator. The organization of multilateral communication is facilitated by the use of corresponding training methods. Such methods are initially aimed at the realization of the interests of an individual, and therefore special attention is paid to the organization of the process of effective communication, in which the participants of the process of interaction are more mobile, more open and active [1, p. 23].

One of the mandatory conditions of effective training is the balance between the content and the process. Adults digest information better if they take part in the training process. Thus the inclusion of group exercises as part of a program is required. At the same time, adult participants are quite fastidious — they won't be satisfied by training filled with a multitude of group exercises that are not connected with their subject of interest. The trainer has to be able to determine at what time the facts should be presented, and when to use methods that allow for the participants to apply the facts and think them over.

In order to balance the program and achieve the goals of a particular session or training as a whole, various methods can be utilized, the selection of which depends on the following factors: goals and objectives of the training, special characteristics and needs of the audience, the need to keep the attention of the audience over a certain period of time. There are also the following limitations: time, number of participants, and availability of equipment, etc. [8, p. 10].

Interactive mini-lectures allow for the quick conveyance of a significant volume of information to a large audience. Lectures allow for the presentation of material in a concise and logical form in a short time.

Traditional lectures are characterized by a long monotonous presentation of material by a lecturer and by certain passiveness of the listeners' attitude. In contrast to this, during the course of intensive education at training sessions, interactive mini-lectures of no more than 15 minutes in duration are utilized. They include a significant amount of activity for the audience and are indispensable whilst conducting training.

Mini-lectures allow for the presentation of the main provisions and requirements of the Convention, legislation, and other information. It is desirable to use lectures at the beginning of a training program, after having conducted the «getting acquainted» session with participants, in order to introduce them to the understanding of a problem. Mini-lectures allow you to present factual material in a consistent and logical way, convey a large volume of information in a short time, open discussion on a problem, connect the theory and the experience drawn from the examples of good practices, work with a large audience. But there are also weaknesses of this method: passivity of audience, one-way communication; the responsibility for results of the training lies with the trainer; difficulty evaluating the effectiveness of the training process. Lack of opportunity to receive experience and to work through abilities and skills. The purpose of the method is getting knowledge. [8, p. 10].

Working in small groups, in contrast to the lecture, switches the training process from the trainer to the participants themselves. This method stimulates cooperation between members of the group, allows them to realize each participant's natural aspiration for communication and facilitates the digestion of information and formation of skills.

Small groups are used in order to draw the interest of participants to a new subject, study or reinforce new material, develop a project, find solution to a problem, etc. This is a basic training method, which is easily combined with other methods. For example, you can brainstorm, hold a discussion, perform a role-play or a case study analysis in a small group. Discussion in small groups can be a component of an interactive lecture. Having been split into small groups, participants can find answers to given questions, develop a definition, develop a list of problems and/or solutions to them, share experience and examples, discuss and select main points from a given text, etc.

Using small group-work facilitates the development of effective communication and the cooperation of participants — important skills for the joint work of stakeholders in any project. Therefore we recommend that you use small group-work actively when carrying out trainings.

The method is simple. Having received an assignment from a trainer, participants gather in small groups. They do the assignment together, making a report about the outcomes of the work for later presentation to a larger audience. [8, p. 11].

Small- group exercises method is used in combination with other methods. It allows you to develop effective communication and cooperation among participants while developing new skills and obtaining knowledge, receive comments from fellow students, transfer responsibility for results of training to trainees. The limitations are : possibility of facing difficulties while arranging participants into groups, need time to prepare some types of group work; possibility of all groups obtaining similar results in some exercises, which would put certain limits on plenary discussion to follow. The purpose of the method is getting knowledge, skills, development of project, search for solution to a problem, etc. [8, p. 10].

Discussion is a broad public dialogue of some controversial issues. It is one of the main methods of training, in which the trainer plays the role of a 'show host' and acts as the catalyst for an informal, unconstrained exchange of information and experience between the participants. Discussion allows for an increase in the level of interaction between the training participants and the effectiveness of the educational process.

Discussion is used to exchange opinions and experience between the participants on a controversial issue, in order to develop skills needed for devising arguments and defending one's opinion, as well as increasing their motivation. A trainer moderates the discussion, bringing to the attention of the participants, key matters that have come up during the discussion, in order to present and review various facets relating to the issue under discussion.

This method is actively used during training, as well as during round table discussions, conferences and seminars. [8, p. 12].

Discussions can be an excellent strategy for enhancing student motivation, fostering intellectual agility and can greatly improve your interactive activity while teaching. They create opportunities for students to practice and sharpen a number of skills, including the ability to articulate and defend positions, consider different points of view, and enlist and evaluate evidence. The discussion teaching method is a design that provides opportunity for discussion between teacher and students, and students to students. It is a strategy that centers on shared conversations, discussions, and exchange of ideas in class. It gives opportunity for all to sit and listen, as well as talk and think, thus emphasizing the process of "coming to know" as valuable as "knowing the right answer". In other words, students in a discussion class are not passive listeners neither is the teacher a sole performer. Students are allowed to develop critical thinking ability, learn to evaluate ideas, concepts and principles, procedures and even programs and policies on the basis of clearly set criteria [5, p. 88].

Discussion can provide the instructor with an opportunity to assess student understanding of course material. In addition, by introducing their own observations

and questions, students can explore ideas thoroughly. Most importantly, discussions allow students to actively participate in the learning process [7, p. 1].

Johnson and Johnson have also suggested that such interactions in the class that promote cooperative learning are successful strategy for reducing stereotyping and social rejection across disability, race and gender lines. In other words, all see themselves as members of a group as they participate in discussions listen to each other, resolve differences, make suggestions and critically examine issues for the benefit of all. As students formulate their own views in the act of give and take, they also learn to resist the influences of their personal prejudices, commitments, stereotypes; likes and dislikes, at the same time continue to focus attention on the theme of problem at hand. [5, p. 89].

Interaction in the discussion strategy encourages rational arguments and logical reasoning. Scientists prove that one of the best ways to get the feedback form the discussion is to use case method. It is aimed at giving opinions on a certain idea or situation and stimulates students to think just on the subject.

Discussion must be well planned to get the impact you need. When planning a discussion, it is helpful to consider not only cognitive (determine and communicate learning objective, plan a strategy, provide direction and maintain focus, bring closure), but also social/emotional (demonstrate relevance, encourage participation, evaluate the discussion), and physical factors (creating a setting conducive for discussion) that can either foster or inhibit the productive exchange of ideas. Moreover, while planning one should define clear objectives, make clear explanations to the group, define terms, also experts' advice to maintain discussion all the time to avoid discussion going off track.

Each discussion should be ended with a summary so that students understand the main ideas that were covered. In addition, a summary provides an opportunity to fill in points not covered [6,p 4].

Discussion allows participants to get more actively involved in training process, express independent opinions and interest, feedback to be quickly established between students and trainer, determining the level of knowledge of the participants and correcting mistakes without putting much pressure on them, participants to learn on their own, listening to each other. It gives a trainer the opportunity to avoid giving answers to all questions, to move easily to using other methods, e.g. a lecture, if a large volume of information is to be learned. The limitations are: possibility of spending a lot of time in order to carry out this method; difficulties at formulating the questions for discussion and tasks; need for certain level of preparation for both trainer and participants in order to take part in discussion; possibility that some participants will dominate. The purpose of this method is getting knowledge, exchange of opinions and experience between the participants on a controversial

problem; analysis of the problems, abilities and skills of backing up one's point of view with arguments and defending one's point of view or attitude. [8, p. 10].

Case studies are used in order to review real-life situations and examples in a sort of 'slow-motion'. Case studies serve as examples for generalizations, provide grounds for a high level of abstraction and thought, demonstrate human feelings and emotions and help connect new theoretic material with real-life creating an opportunity to apply acquired knowledge in practical terms. This method is used whilst conducting training in order to analyze the viewpoints of different stakeholders in the decision-making process, as well as in order to study the consensus-building process. For example, a study of the situation in which local authorities make decisions allowing the construction of a game park, which can lead to cutting down a part of the natural forest, allows us to examine various factors that influence the decision-making by local authorities, and to develop skills for consensus-building.

Conducting exercises using case studies involves the following main steps: presenting the case to the participants, studying and analyzing the case independently, analyzing the case in a group and developing the solution, selecting the solution and summarizing the results. [8, p. 13].

This method allows you to develop ability to analyze, ask relevant questions, develop decisions and defend one's point of view; improve participant's communicative skills; develop ability to see situation from several different angles and take into consideration various factors that influence the situation; develop several decisions and analyze them. The weaknesses of case study method are: the possibility of needing to spend a lot of time in order to develop the cases; possibility of facing conflict situations in the process of developing and adopting decisions; possibility that participants will have problems connected with transferring learning experience into real life situations. The purpose of this method is application of knowledge and skills, skills of analyzing and solving problems. [8, p.10].

Roleplay (role play and simulation play) imitates reality. Role play is understood as a certain simulation of a real-life situation for training purposes, its reproduction is a 'playback' by the participants. Playing through a real situation the participants have an opportunity to reproduce it in a simplified form and study the procedures related to the function of civil institutions, within a framework of an economical, political and cultural life of one or another country, which is especially important in order to conduct trainings.

The goal of such plays is to reflect certain phenomena, mechanisms (procedure of decision-making by local self-governmental bodies, mechanisms for increasing an income of an enterprise, etc.) and to discover any irregularities. They facilitate the study of different viewpoints and approaches towards solving the problem, as well as

practicing behavioural skills for a new situation, the perfection of abilities and interpersonal skills of working, and a change in attitude and values.

For example, a role play is an effective method to 'work through' the skills of organizing a dialogue between the stakeholders and those studying the process of public participation in decision-making. A role play, simulating a meeting between local authorities and the members of a neighbourhood committee, centered on concerns over the worsening health conditions of their children because of emissions from a nearby industry, can provoke discussion about the importance of public involvement in supervision and prevention of pollution. The participants who play the roles of local authorities may demonstrate or develop their communication skills, as well as study ways to provide information. The participants who perform the roles of public representatives can demonstrate the significance of the issue for the local population, as well as their ability to express their concern and present good arguments to demonstrate the need for action. After having conducted a role play, the trainer starts a discussion resulting in the participants' defining the problem, its causes and different opinions on the matter, developing a potential strategy to enhance communication between the representatives of the authorities and the public on environmental matters and risks. [8, p. 14].

Role plays allows you to reconstruct a problematic situation in action; see the roles of other participants, gain an understanding of their motivations, and « play through»/ try out the new models of behavior; develop an ability to analyze the decisions that were made, etc..» The limitations of a role play method are: possibility having to spend a lot of time for development and preparation of a play; possibility of encountering psychological barriers of the participants, which will impede « role» performance. Requirement that the method is to be used in small groups. Need for a correctly structured analysis in order for the learning goals to be achieved. The purpose of this method is getting skills, social action, attitude. [8, p. 10].

Interactive brainstorming is typically performed in group sessions. The process is useful for generating creative thoughts and ideas. Brainstorming helps students learn to pull together. Types of interactive brainstorming include:

- Structured and unstructured
- Reverse or negative thinking
- Nominal group relationships
- Online interaction such as chat, forums and email 330
- Team-idea mapping
- Group passing
- Individual brainstorming

Incident process style involves a case study format, but the process is not so rigid as a full case study training session. The focus is on learning how to solve 331 real problems that involve real people. Small groups of participants are provided details from actual incidents and then asked to develop a workable solution.

Висновки. Inter-active training simultaneously solves several problems: develops communication skills, helps to establish emotional contact between students; solves the information problem, because it provides students with the necessary information, without which it is impossible to implement joint activities; develops General skills (analysis, synthesis, goal setting, etc), that is, provides a solution to educational and developmental tasks; provides the solution of educational problems, because it teaches and teaches to work in a team, to listen to the opinions of others. Inter-active training is partly solves another significant task. We are talking about relaxation, relieve stress, focus, changing forms of activity, etc., In this understanding of online learning as a form of educational process really able to optimize the nature, content and structure of pedagogical interactions. Thus, the use of interesting forms and methods in the implementation of learner-centered approach in the teaching of a foreign language can significantly increase the time of the speech practices of the lesson for each student to achieve learning for all members of the group, to solve a variety of educational and developmental tasks. The teacher in turn becomes the organizer of independent learning and cognitive, communicative, creative activity of students, there are opportunities to improve the learning process, the development of communicative competence of students holistic development of their personality.

References.

1. Lyudmila Toryanik, Helen Karasyova. Interactive Methods of Teaching English. — Mode of Access : <http://dspace.nuph.edu.ua/bitstream/123456789/6346/1/329-332.pdf>
2. I.Vachkov. Basics of Group Training Technology Psycho Techniques: Training Manual. — Moscow: Os89, 2001. — page 224.
3. V.Velichko, A.Dergai, D.Karpievich, O. Savichik. Intercultural Education in High School. / Minsk: Tesei, 2001. — page 168.
4. V. Velichko, V.Karpievich, E.Karpievich, L.Kiriliuk. Innovative Training Methods in Civil Education. / Minsk: Medison, 2001. — page 168.
5. Bridget O.J. Omatseye. The Discussion. Teaching Method: an Interactive Strategy in Tertiary Learning / O.J. Omatseye Bridget // Education, Institute of Education University of Benin. — Vol. 128, No1. — Mode of access:

http://uhvnur6313.pbworks.com/w/file/fetch/51610944/The%20Discussion%20Teaching%20Methods_An%20Interactive%20Strategy%20in%20Tertiary%20Learning.pdf.

6. Discussion // Eberly Center for Teaching Excellence & Educational Innovation, Carnegie Mellon University. – 2015. – Mode of access: <https://www.cmu.edu/teaching/design/teach/instructionalstrategies/discussions.html>.

7. Michelle Schwartz, Discussion as a Teaching Technique / Schwartz Michelle // Ryerson University – Learning & Teaching Office. – Toronto, Canada– 2013. –: <http://www.ryerson.ca/content/dam/lt/resources/handouts/FacilitatingDiscussion.pdf>.

8. More on Developing and Delivering Training, UNEP, <http://www.unep.org/ieacp/iea/training/guide/default.aspx?id=1185>.

Булавченко Олександр Семенович

*здобувач кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРІДУ НАДУ при Президентіві України*

МОТИВАЦІЙНИЙ МОНІТОРИНГ У ПРОФЕСІЙНІЙ ДІЯЛЬНОСТІ ПОСАДОВИХ ОСІБ ОРГАНІВ МІСЦЕВОГО САМОВРЯДУВАННЯ

У статті розглянуто нові підходи до вдосконалення системи мотивації в органах місцевого самоврядування. Досліджено і визначено основні проблеми мотивації службовців органів місцевого самоврядування, які виникають в сучасних умовах. Доведено необхідність мотиваційного моніторингу як одного з ефективних методів спостереження і контролю за станом мотивації трудової діяльності як сукупності рушійних сил, що спонукають людину до певної діяльності. Мотиваційний моніторинг робить можливою оперативну діагностику, що сприяє контролю за результативністю прийнятих рішень. Стаття базується на соціологічному дослідженні, за результатами якого запропоновано заходи, які сприятимуть підвищенню ефективності органів місцевого самоврядування.

Alexander Bulavchenko

*Applicant of the Department of Philosophy and Social and Political Sciences,
ORIPA NAPA under the President of Ukraine*

MOTIVATIONAL MONITORING IN PROFESSIONAL ACTIVITIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT OFFICIALS

The article discusses new approaches to improve the system of motivation in local government. Investigated and identified the main problems of motivation of local government officials that arise in the modern world. The necessity of motivation monitoring as one of the effective methods of monitoring and control of motivation work together as driving forces that motivate people to certain activities. Motivational monitoring enables rapid diagnosis, which helps control the productivity of the decisions taken. The article is based on a survey, the results of which proposed measures to improve the efficiency of local government.

Given the importance of motivating staff on duty, there is a major need for research on motivation in local government.

The problem of motivation in local government is essential for leaders, because understanding the causes of behavior and quality of work performed is one of the main tasks of a manager, and often important in the implementation of various projects. Research motivation in local government scientific work, which she regarded as social and legal plane.

Analysis of scientific papers shows that the degree of motivation research in local government remains insufficient, as no single holistic concept study of the problem. The scientific literature has not covered enough topics of motivation of officials of local governments. In domestic science research is necessary motivation as a factor increasing the efficiency of local government. Modern research behind the practical requirements and do not always take into account the socio-economic conditions of dynamically changing.

Today is the obvious growth of interest of Ukrainian scientists to the problem of motivation of officials in local government, developing modern methods that help to optimize work. The work of scientists created a methodological framework for understanding motivation in local government. Despite the importance of the study of motivation on the one hand it works devoted sufficient theoretical orientation, on the other, insufficient scientific papers based on case studies, which adversely affects the objective vision of real need different types of motivation in local government.

The analysis of developments shows that the main components of the system of motivation is moral or financial incentives, in most cases, their simultaneous use. We respect the position that the process of the need to use a comprehensive assessment of the effectiveness of motivation. The main task at the same time, this measure the most important factors motivating employee.

Formulation purposes. It is extremely important to understand what motivates employees to work and what value system of motivations intangible and tangible incentives? This issue is considered by the example of research staff motivation systems Odessa City Council. To this end, a program of research, in order both theoretical and methodological grounds motivation of employees as a factor stimulating the efficiency of local government, and develop practical recommendations for strengthening the City Council.

For the purpose of realization of the expected number of tasks:

Analyzing obtained during a sociological survey indicator;

Evaluate the satisfaction of local government officials and the results of the working conditions, determine the moral and psychological climate in the team, identify key motivation;

Submit recommendations on practical use of the motivation of local government officials.

The object of study is the work of the local government.

Subject of investigation – the motivation of officials as a factor increasing the efficiency of the local government.

Directions to motivate local officials, in our opinion, are:

- Payment of one-time cash reward for the effective implementation of single orders and other employees;
- Creating favorable conditions for career advancement. Career advancement is an effective motivating factor for employees. The potential to take a high profile in the official hierarchy, perform responsible work, promotes self-officer makes her responsible approach to their duties, take the initiative;
- Planning strategies career: creating the conditions for official and professional development related to the complex of measures for the long term;
- Providing employee at the expense of local budgets right to training and retraining preserving allowance.

Булавченко Александр Семенович

соискатель кафедры философских и социально-политических наук,

ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины

МОТИВАЦИОННЫЙ МОНИТОРИНГ В ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ ОРГАНОВ ПУБЛИЧНОЙ ВЛАСТИ

В статье рассмотрены новые подходы к совершенствованию системы мотивации в органах местного самоуправления. Исследованы и определены основные проблемы мотивации служащих органов местного самоуправления, возникающие в современных условиях. Доказана необходимость мотивационного мониторинга как одного из эффективных методов наблюдения и контроля за состоянием мотивации трудовой деятельности как совокупности движущих сил, побуждающих человека к определенной деятельности. Мотивационный мониторинг делает возможным оперативную диагностику, что способствует контролю за результативностью принятых решений. Статья базируется на социологическом исследовании, по результатам которого предложены меры, которые будут способствовать повышению эффективности органов местного самоуправления.

Зважаючи на важливість мотивування співробітників при виконанні службових обов'язків, однією з головних постає потреба в проведенні досліджень щодо мотивації в органах місцевого самоврядування.

Проблема мотивації в органах місцевого самоврядування є важливою для керівників, адже розуміння причин вчинків та якості виконаної роботи є одним із основних завдань управлінця, і часто вагомим у виконанні тих чи інших проектів. Дослідженню мотивації в органах місцевого самоврядування присвячені наукові роботи, в яких вона розглядається як у соціальній, так і правовій площині.

Аналіз наукових праць свідчить, що ступінь дослідження питань мотивації в органах місцевого самоврядування залишається недостатньою, також відсутня єдина цілісна концепція вивчення проблеми. У науковій літературі ще не достатньо висвітлено тематику мотивації діяльності посадових осіб органів місцевого самоврядування. У вітчизняній науці існує необхідність досліджень мотивації як фактору підвищення ефективності органів місцевого самоврядування. Сучасні дослідження відстають від запитів практики і не завжди враховують соціально-економічні умови, що динамічно змінюються.

Аналіз останніх наукових досліджень і публікацій. Сучасні теорії мотивації будуються на вивченні потреб, які спонукають людей до дії. При створенні найновіших концепцій мотивації велике значення мають роботи: Абрахама Маслоу [1], Девіда Мак-Клелланда [2] і Фредеріка Герцберга [3; 4], які базуються на потребах та пов'язаних з ними факторах.

Сучасні підходи до системи мотивації в органах місцевого самоврядування орієнтуються на концепцію «мотивацію служіння суспільству», запропоновану Джеймсом Перрі [5], та Максом Вебером [6], яка базується на мотиваційних силах, що спонукають на виконання суспільних завдань в інтересах суспільства, і яким притаманні такі цінності, як: неупередженість, справедливість, прозорість, відповідальність.

На сьогодні є очевидним ріст зацікавленості українських вчених до проблеми мотивації посадових осіб в органах місцевого самоврядування, розробляються сучасні методи, які допомагають оптимізації праці. Теоретичні та методологічні підходи до розкриття мотивації посадових осіб в органах місцевого самоврядування досліджували вчені: О.В. Васюренко [7], В.С. Загорський [8], М.М. Іжа [9], А.М. Колот [10], О.М. Кравченко [11], Н.А. Липовська [12], Н.П. Поліщук [13], П.М. Петровський [14], С.М. Серьогін [15], В.М. Щегорцова [16], О.П. Якубовський [17], В.А. Яценко [18] та ін.

Роботи вчених створили методологічне підґрунтя для розуміння мотивації в органах місцевого самоврядування. Незважаючи на важливість дослідження

мотивації, з однієї сторони їй присвячується достатня кількість праць теоретичного спрямування, з іншої, недостатня кількість наукових праць, які базуються на конкретних соціологічних дослідженнях, що негативно відбивається на об'єктивному баченні реальної потреби різних видів мотивації в органах місцевого самоврядування.

Аналіз напрацювань свідчить, що основними складовими системи мотивації персоналу є моральне або матеріальне заохочення, у більшості випадків їх одночасне використання. Ми додержуємося позиції, що в процесі діяльності потрібно використовувати комплексну оцінку ефективності мотивації персоналу. Головне завдання тут – це виміряти найбільш вагомі фактори мотивації працівника.

Формулювання цілей. Надзвичайно важливим є розуміння, що саме мотивує службовців до роботи і яке співвідношення в системі їх мотивацій нематеріальних і матеріальних стимулів? Цю проблему розглянуто на прикладі дослідження системи мотивацій співробітників Одеської міської ради. Для цього розроблено програму дослідження, з метою як теоретико-методичного обґрунтування мотивації в діяльності службовців як фактору стимулювання ефективності діяльності органу місцевого самоврядування, а також розробка практичних рекомендацій щодо оптимізації діяльності міської ради.

Відповідно до мети очікувалася реалізація ряду завдань:

- ✓ Здійснити аналіз отриманих в ході соціологічного дослідження показників;
- ✓ Дати оцінку задоволеності службовців органу місцевого самоврядування результатами та умовами роботи, визначити морально-психологічний клімат у колективі, виявити провідні мотивації;
- ✓ Запропонувати рекомендації щодо практичного використання засобів мотивації посадових осіб місцевого самоврядування.

Об'єктом дослідження є діяльність органу місцевого самоврядування.

Предмет дослідження – мотивація діяльності посадовців як чинник підвищення ефективності органу місцевого самоврядування.

Виклад основного матеріалу дослідження. У червні 2014 року в Одеській міській раді було проведено дослідження щодо дослідження системи мотивацій співробітників. Опитано 1250 службовців в 40 підрозділах. З них чоловіків – 24,1%, жінок – 75,9%; 24,3% опитаних у віці до 30 років, 32% – від 31 до 40 років, 17,2% – від 41 до 50 років. Старші 51 років – 26,5%, що свідчить про нормальний розподіл респондентів за віком. Вищу освіту мають 93,5% опитаних. В основному службовці мають економічну освіту – 28,7%, інженерно-технічну – 24,1% і юридичну – 14,8%. Керівники, в основному, мають юридичну й державно-управлінську освіту – 27,8%. Заступники

керівника – інженерно-технічну – 22,4% і економічну – 24,1%. Начальники відділів економічну – 30,9% і інженерно-технічну – 24,0%. Провідні фахівці – економічну – 40,7%.

Найбільше респондентів працюють на останній посаді від 1 до 3 років – 28,4%, 16% від 5 до 10 – 27,2%, 16,7% змінили посаду протягом останнього року.

Якщо порівняти відповіді на питання «Стаж державної (в ОМС) служби» і «Стаж роботи в даному органі», то ми побачимо, що для 54,1% службовців працюють в державних органах та органах місцевого самоврядування менше 1 року.

На роботу респонденти влаштовувалися в більшості випадків самостійно – 44,6%, а 25,2% влаштувалися за рекомендаціями.

Зіставивши відповіді на питання «Яким чином ви влаштувалися на цю роботу?» і «Стаж роботи в даному органі» бачимо, що тенденції самостійного працевлаштування за останні 20 років досить стабільні, хоча і є деяке зменшення кількості тих, хто влаштовувався самостійно за останні 5 років – від 40 до 50 відсотків.

Найбільш важливими цінностями в житті людини на думку респондентів є: цікава робота, сімейне щастя, здоров'я, відповідно 25,6%, 25,1%, 10,3%.

Респонденти, для яких є найбільш важливими в житті людини слава і загальне визнання, частіше замислюються про зміну професійної діяльності – 56,6%, що може свідчити про обмежені можливості для самореалізації.

62,4% опитаних задоволені або скоріше задоволені можливістю кар'єрного зростання. 81,4% задоволені або скоріше задоволені своїм суспільним статусом. Ми пояснюємо це недостатньою упевненістю респондентів в можливості підвищення. Це підтверджується відповідями на питання: «Наскільки, на Ваш погляд, чітко визначені і передбачувані умови кар'єрного зростання?». «Визначені й зрозумілі» відповіли всього 27% і 41,4% вагаються з відповіддю.

61,2% задоволені соціальними гарантіями, 65% службовців не задоволені оплатою праці, 68,4% опитаних задоволені можливістю підвищення кваліфікації.

Задоволені можливістю бути корисними суспільству склали 82,2%, при цьому за шкалою найбільш важливих цінностей, можливість приносити користь іншим людям займає одне з останніх місць – 9,4%.

Задоволені й скоріше задоволені міжособистісними відносинами 90,6%, 77% задоволені та скоріше задоволені визнанням керівництва результатами їхньої праці, задоволені й скоріше задоволені відносинами з безпосереднім керівником 82,3%, що, на наш погляд, свідчить про прийнятний психологічний клімат.

Найсильніше службовці цінують стабільність зайнятості й гарантію збереження робочого місця, транспортну доступність, графік роботи. Найслабше – можливість багато заробляти, і можливість легко знайти роботу вийшовши на пенсію, престижність роботи.

На питання: «Який рівень зарплати за основним місцем роботи вважаєте гідним?», найбільше – 53,1% респондентів – назвали суму від 3000 до 5000 грн. Керівники вважають гідною заробітну платню в розмірі від 7 до 15 тис. грн. На зарплату від 1 до 3 тис грн. претендують консультанти.

Вважають гідним рівнем зарплати в сумі 7001-10000 грн. найбільше людей віком 51 і старше. Найбільш невибагливі віком 18-30 років – 16,1%; їм вистачало б 1000 до 3000 грн.

На питання: «Чи спонукає вас особисто наявний рівень доходу замислюватися над пошуком додаткових джерел заробітку?» в цілому позитивно відповіли 36% опитаних і 33% – негативно.

Головною проблемою для роботи респондентів є розмір заробітної плати – 25,9%. Менш проблемними названі затримки у виплаті зарплати, відсутність зворотного зв'язку з керівництвом і психологічна атмосфера.

На питання: «Що дозволяє вважати кар'єру людини успішною?» 29,7% респондентів назвали моральне задоволення від роботи, високий дохід 19,9%; 17,1% назвали можливість приносити користь суспільству, досягнення високого рівня професійної майстерності – 15,8%.

Чинниками, які зроблять працю більш привабливою, підвищать продуктивність праці, названі підвищення заробітної плати – 27,4% і можливість просування по службі – 9,0%; приязними відносинами з безпосереднім начальником і підлеглими оцінили 0,9% опитаних.

Житлова проблема є актуальною для 43,4% опитаних. Найбільш точно оцінити поточні результати і якість роботи, в першу чергу, можуть безпосередній керівник і колеги по роботі, відповідно 40,2% і 24,1%, а також громадяни (громадські організації) – споживачі послуг – 15%.

Реальним ризик втрати роботи в даний час назвали 17%, при цьому невпевненість (важко відповісти) продемонстрували 24%. Можливість втратити роботу в найближчі 3 роки допускають 20,4%, не змогли відповісти 45,7%, що може свідчити про бажання зберегти роботу, з одного боку, і слабе розуміння факторів, які можуть призвести до звільнення, – з іншого; непрямым підтвердженням цього є відповіді на питання: «чи замислюєтеся ви про зміну професійної діяльності та / або перехід до приватного сектору?». «Так, замислююся часто» і «Замислююся час від часу» відповіли 39,1% респондентів.

Найбільш значущими стимулами до відповідального і сумлінного виконання роботи є: оплата праці – 12,8%; стабільність і гарантія зайнятості –

11,3%; визнання безпосереднім керівником – 11,0%, соціальна значимість, можливість зробити щось корисне для населення, суспільства – 10,2%. Найменш значимими – можливість виїжджати в закордонні відрядження і можливість допомогти друзям і близьким 0,4% і 0,5%.

42,8% респондентів не доводилося за останні 3 роки брати участь у різних формах навчання, підвищенні кваліфікації. 27,0% брало участь у відвідуванні семінарів, тренінгів і 25,3% – в навчанні за програмами підвищення кваліфікації.

Реальний в даний час ризик втрати роботи для радників та провідних фахівців – 28,6% і 24,3% відповідно. Для 15% керівників такий ризик теж існує. Відсутній ризик втратити роботу у директорів департаментів – 44,4%, завідуючих секторами – 42,6%.

На питання: «Наскільки гостра, на Вашу думку, в органах місцевого самоврядування проблема «відтоку мізків», пов'язана з відходом співробітників в інші сфери?» – «Витоку мізків немає» – відповіли всього 10,4% респондентів, що змушує задуматися про пошуки методів і способів зацікавити найбільш здібних працівників.

Стримано респонденти визначили досягнення в різних аспектах діяльності співробітників за останні 3 роки: на питання про зростання рівня оплати праці – «Позитивних результатів не досягнуто» – відповіли 37,4%, а що «Досягнуті значні позитивні результати» стверджує 3,0%; на питання про розширення можливості кар'єрного росту – «Позитивних результатів не досягнуто» – відповіли 19,3%; на питання про розширення можливості підвищення кваліфікації негативно відповіли 22,5%; на питання про розширення можливості забезпечення службовців житлом негативно відповіли 38,5%; про розширення можливості використання соціальних пільг і гарантій негативно відповіли 22,5%.

Висновки.

За допомогою дослідження виявлено головні потреби службовців органів місцевого самоврядування, які є найважливішими: заробітна плата, яка б відповідала досвіду і компетенції, умови праці; соціальна значимість, можливість бути корисним для суспільства; визнання керівником, добрі відносини з колегами; можливість для ініціативи та творчості; нагорода за заслуги; визнання колегами; просування по службі; авторитет в організації; керівник, психологічно сумісний з підлеглими.

За результатами опитування моральна винагорода є важливим фактором для підвищення мотивації діяльності службовців. У взаємодії з матеріальною винагородою вона мотивує працівників до ефективної діяльності та продуктивної праці. Саме тому керівники повинні звертати увагу на

застосування в своїй діяльності моральної винагороди, що, в свою чергу, дозволило б службовцям задовольняти бажання і потреби при наявності моральних стимулів.

Аналіз відповідей дозволив сформулювати проблеми, що заважають вдосконаленню системи мотивації діяльності службовців. Основними проблемами є: невисокий соціальний статус і престижність професії, відсутність перспектив реалізації кар'єрних надій, недостатнє матеріальне заохочення, умови праці, слабе використання потенціалу морального стимулювання, загроза звільнення з посади.

З'ясовано, що діяльність службовців визначається не окремим мотивом, а їх сукупністю, що створює певний мотиваційний комплекс.

При проведенні дослідження виконано аналіз по структурних підрозділах. Це дозволяє вживати необхідні дії з високою ефективністю.

Як фактор підвищення ефективності, заробітна плата праці відіграє одну з вирішальних ролей і залишається для більшості важливим чинником для посилення мотивації. Опитані, з одного боку, вважають підвищення заробітної плати потрібною умовою щоб зробити працю більш привабливою, з іншого – не вважають вагомою умовою оплату праці за результатами (диференційована плата).

Згідно з результатами соціологічного дослідження, для працівників першочерговими є наступні мотиви професійної діяльності : досягнення професійних цілей, можливість творчого і кар'єрного зростання, визнання результатів роботи, самоствердження і самореалізація. Дослідження показало тісний взаємозв'язок між мотиваційними чинниками й ефективністю діяльності органу місцевого самоврядування.

За результатами соціологічного дослідження сформулюємо практичні рекомендації з мотивації діяльності посадових осіб як фактору підвищення ефективності функціонування міської ради:

- Ввести систематичне навчання мотиваційному менеджменту з метою оволодіння керівниками та працівниками знань про зміст і структуру мотивації діяльності, формування у них умінь і навичок ефективного мотивування персоналу;

- Розробити і впровадити показники результативності професійної діяльності службовців;

- Здійснювати на постійній основі підвищення службовцями кваліфікації в спеціалізованому навчальному закладі;

- На основі аналізу даних про навчання службовців організувати більш рівномірне навчання по підрозділах і напрямках у професійній діяльності.

Напрямами підвищення мотивації посадових осіб місцевого самоврядування, на наш погляд, є:

- Виплата одноразових грошових винагород за результатами ефективного виконання разових та інших доручень службовцями;

- Створення сприятливих умов для кар'єрного просування. Кар'єрне просування є ефективним мотивуючим фактором для службовців. Потенційна можливість зайняти високий статус в службовій ієрархії, виконувати відповідальну роботу – сприяє самоорганізації посадової особи, змушує її відповідально підходити до своїх обов'язків, проявляти ініціативу;

- Планування стратегії кар'єрного зростання: створення умов для посадового і професійного зростання, пов'язаних в комплексі заходів, спрямованих на довгострокову перспективу;

- Надання службовцю за рахунок коштів місцевих бюджетів права на стажування та професійну перепідготовку зі збереженням грошового утримання;

- Підвищення престижу служби в органах місцевого самоврядування;

- Матеріальне заохочення, що залежить від результатів роботи. Грошова винагорода посадових осіб відстає від винагороди співмірних посад в комерційному секторі, і не прив'язана до дійсної відповідальності за результати службової діяльності;

- Для посилення ефективності нематеріального стимулювання постійно працювати над створенням позитивної репутації керівника.

- Виплата премій за результатами праці на основі оцінки показників результативності професійної службової діяльності службовців, для чого розробити методику оцінки показників результативності.

Потрібно постійно проводити мотиваційний моніторинг, що зробить можливим спостереження і контроль за станом мотивації трудової діяльності службовців і забезпечить відстеження результативності запроваджених заходів.

Література.

1. Маслоу. Мотивация и личность. Перевод А.М.Татлыбаевой. Abraham H. Maslow. Motivation and Personality (2nd ed.) N.Y.: Harper & Row, 1970; СПб.: Евразия, 1999 Терминологическая правка В.Данченко К.: PSYLIB, 2004.

2. Mc Clelland D. C. Assessing Human Motivation / D. C. Mc Clelland. – N. Y., 1971. – 200 p.

3. Herzberg F. The motivation to work / F. Herzberg, B. Mausner, B.B. Snyderman. – N. Y. : Wiley, 1959. – 157 p.

4. Herzberg F. The Motivation to Work / F. Herzberg, B. Mausner, B. Snyderman – New Jersey : Transaction Publishers, 1993. – 180 p.
5. Perry J. Motivation in Public Management. The call of Public Service / J. Perry, A. Hondeghem. – Oxford : Oxford University Press, 2008. – 352 p.
6. Вебер М. Избранные произведения / М. Вебер. – М. : Прогресс, 1990. – 809 с.
7. Васюренко О. В. Персонал банку в умовах конкурентного середовища: мотивація та стимулювання: зб. наук, праць / О. В. Васюренко // Вісник Університету банківської справи Національного банку України / Університет банківської справи НБУ. – К., 2008. – Вип. 1.-С. 127-132.
8. Моделі ефективності державного управління: монографія / В. С. Загорський, М. Д. Лесечко, І. І. Артим, Р. М. Рудніцька; Нац. акад. держ. упр. при Президентові України, Львів. регіон. ін-т держ. упр. – Л., 2010. – 100 с.
9. Іжа М. М. Соціальні чинники реалізації адміністративної реформи на регіональному рівні [Електронний ресурс] / М.Іжа // Актуальні проблеми державного управління. – 2012. – Вип. 3. – С. 3-7. – Режим доступу : http://nbuv.gov.ua/UJRN/apdyo_2012_3_3.
10. Колот А. М. Мотивація персоналу / Колот А. М. – К. : КНЕУ, 2005. – 337 с.
11. Кравченко О. М. Вплив мотивації на ефективність державного управління [Електронний ресурс] / О. М. Кравченко. – Режим доступу : http://www.rusnauka.com/ONG_2006/Gosupravlenie/17916.doc.htm.
12. Липовська Н. А. Особливості інституціонального розвитку державної служби / Н. А. Липовська // Публічне адміністрування : теорія та практика. – 2009. – № 2. – С. 5 [Електронний ресурс]. – Режим доступу : http://www.nbuv.gov.ua/e-journals/Patp/2009_2/09lnadsu.pdf.
13. Поліщук Н.М. Актуальні питання щодо діагностики факторів мотивації державних службовців [Текст] / Н. Поліщук // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. – Одеса, 2006. – Вип. 3 (27). – С. 248-253.
14. ¹. Петровський П. М. Гуманітарна парадигма в системі державного управління : [монографія] / Петровський П. М. – Л. : ЛРІДУ НАДУ, 2008. – 252 С.
15. Серьогін С.В. Професійна компетентність керівних кадрів державної служби [Електронний ресурс] / С. Серьогін, Н. Серьогіна // Державне управління та місцеве самоврядування. – 2013. – Вип. 3. – С. 215-223. – Режим доступу: http://nbuv.gov.ua/UJRN/dums_2013_3_28.

16. Щегорцова В.М. Проблеми формування та удосконалення системи мотивації праці державних службовців [Текст] / В. М. Щегорцова // Державне будівництво: збірник наукових праць. – Харків, 2007. – № 1. – С. 24-35.

17. Якубовський, О. П. Шляхи вдосконалення системи підготовки, перепідготовки та підвищення кваліфікації управлінських кадрів [Текст] / О. П. Якубовський // Актуальні проблеми державного управління: збірник наукових праць. – Одеса : ОРІДУ УАДУ, 2000. – С. 65–74.

18. Яценко В. А. Впровадження мотиваційного моніторингу як механізму підвищення ефективності органів публічної влади. Публічне урядування : збірник. №1 (2) – березень 2016. – Київ.: «Видавничий дім «Персонал». 2016. – С. 232-245.

Ворона Петро Васильович
*професор кафедри парламентаризму
та політичного менеджменту
НАДУ при Президентові України, д.держ.упр., доцент,
депутат Полтавської обласної ради*

СИСТЕМИ МІСЦЕВИХ ВИБОРІВ В КРАЇНАХ ЗАХІДНОЇ ЄВРОПИ

У статті розглядаються особливості організації місцевих виборів у країнах Західної Європи: тип виборчої системи, особливості висунення кандидатів у депутати місцевих рад та на голів територіальних громад, механізми гендерної справедливості. Розкриваються характерні риси виборчих систем та участь у виборчому процесі політичних партій й інших суб'єктів виборчого процесу.

У вигляді зведеної таблиці подається аналіз виборчих систем кожної з 12 обраних західноєвропейських країн за планом: органи самоврядування та їх склад, виборча система місцевих виборів, суб'єкти висунення кандидатів. Окремо проведено аналіз виборчих систем обрання голів територіальних громад європейських країн.

Ключові слова: місцеві вибори, мажоритарна виборча система, пропорційна виборча система, самовисунення, виборчий округ, виборчий бар'єр, суб'єкти висунення кандидатів, виборчий округ, політичні партії, незалежні кандидати.

Petro Vorona
*Professor of the Department of Parliamentarism and Political Management
of the NAPA under the President of Ukraine, councilor of Poltava oblast council,
Doctor of Public Administration*

LOCAL ELECTORAL SYSTEMS IN WESTERN EUROPE COUNTRIES

Problem setting. Analytics of the state-building history in Ukraine, the development of statehood forms of the Ukrainian people and state-constituting processes enables to define democracy as a specific trait of political and ethnic culture of Ukrainian heritage. And its democratic orientation is especially characteristic (mental) feature of the present Ukrainian state development, which distinguishes it from other post-Soviet countries. Realization of this fact compels us to improve the current political system, which should include all the best that had been developed by the past generations of Ukrainians, considering present day

realities and taking into account the European experience, particularly the experience of local government (local democracy) formation and functioning that has been existing more than one hundred years.

Recent research and publications analysis. The established electoral systems by the legislator with the content that plays system-forming role in the local elections organization present important component of the mechanism of power implementation by people. The electoral systems and peculiarities of the local and parliamentary elections were studied by R.Balaban, O. Batanov, I. Haliakhmetova, O.Halus, V. Hrobova, V. Hoshovska, Ya. Daiving, R. Maksakova, O. Martseliak, R.Marchuk, Andrew Reynolds, Ben Reilly, A. Selivanov, M. Stavniichuk, Yu.Shemshuchenko. Much work has been done to study foreign electoral experience by the Laboratory of legislative initiatives (Ihor Kohut).

Paper objectives. Revealing and summarizing of the electoral systems characteristic features in local elections of European countries as well as the particularities of their holding and highlighting those mechanisms that can be used in the electoral system of local elections in Ukraine is the basis of the study.

Paper main body. Experience of electoral systems for the heads of communities (mayors) in Europe is very different and has the national features – attention of the legislators is engaged in providing the conflict-free and effective functioning of territorial community and mayor of community chosen by the residents.

It is worth noting that the European reforms of municipalities integration had led to the fact that in most Western countries several small settlements could be included to the same municipal district. In this case there is the problem with the interests representation of the individual villages and settlements residents; furthermore, many issues would be better solved at the level of individual villages and settlements. Over the last thirty years the tendency towards democratization and decentralization of local governance has enhanced. The fact is that the classical local authorities are no longer bodies of population self-government in the literal sense: often the city or district administration is no closer to the population than government. Hence the necessity to develop the real self-government at the level of certain villages, urban neighborhoods, etc.occurs. Therefore, many countries have already formed the local authorities without their own powers and budgets within municipalities (for example, parishes in Great Britain, rural councils in German lands and the like). It is necessary to study thoroughly the methodology of the certain settlements representation in united territorial communities of Ukraine and improve the electoral legislation in force in the part of the real representation through the institution of chiefs. The variant of the election of the head of united territorial community by the local council and the council of chiefs based on European

experience is possible. Thus, considering the peculiarities analysis of the local elections of mayors in European countries it should be noted that the practice of community chairman electing by the local council from amongst the deputies and according to majoritarian electoral system of absolute majority but with different electoral formation mechanisms of the capable council where the confrontation mayor – council would be avoid is still wide spread.

Conclusions. It should be specified that in European countries the question of the choice of representative bodies electoral system is the key issue for the political elites and the choice lies in two directions: political expediency or formation of more effective mechanisms of local self-government bodies functioning. The interrelation of local deputies with voters and more detailed consideration of electoral opinions and suggestions remain the essential issues identical to Ukrainian. The establishment of mechanisms for political rights guaranteeing during the local elections to all citizens of the country through the opportunity to participate in the elections except the party's intermediation is socially important issue for the countries of Western Europe. The institution of self-nomination in the electoral process is also improved. In particular, the possibility of independent (non-party) candidates participation in elections is provided by the legislation of Austria, Belgium, Great Britain, Denmark, Estonia, Ireland, Lithuania, Norway, Poland, Slovakia, Sweden and several other countries.

Ворона Петр Васильевич

*профессор кафедры парламентаризма и политического менеджмента
НАГУ при Президенте Украины, доктор наук государственного управления,
доцент, депутат Полтавского областного совета*

СИСТЕМЫ МЕСТНЫХ ВЫБОРОВ В СТРАНАХ ЗАПАДНОЙ ЕВРОПЫ

В статье рассматриваются особенности организации местных выборов в странах Западной Европы: тип избирательной системы, особенности выдвижения кандидатов в депутаты местных советов и председателей территориальных общин, механизмы гендерной справедливости. Раскрываются характерные черты избирательных систем и участие в избирательном процессе политических партий и других субъектов избирательного процесса.

В виде сводной таблицы дается анализ избирательных систем каждой из 12 избранных западноевропейских стран по плану: органы самоуправления и их состав, избирательная система местных выборов, субъекты выдвижения кандидатов. Отдельно проведен анализ избирательных систем избрании председателей территориальных общин европейских стран.

Ключевые слова: местные выборы, мажоритарная избирательная система, пропорциональная избирательная система, самовыдвижение, избирательный округ, избирательный барьер, субъекты выдвижения кандидатов, избирательный округ, политические партии, независимые кандидаты.

Актуальність теми. Аналітика історії державного будівництва в Україні, розвитку форм державності українського народу та державотворчих процесів дозволяє визначити демократизм як питому рису політичної й етнічної культури українства. А його демократичне налаштування є особливо характерною (*ментальною*) рисою сучасного розвитку Української держави, що виокремлює її серед інших пострадянських країн. Усвідомлення цього зобов'язує нас ще більш наполегливо працювати над удосконаленням сучасної політичної системи, яка мусить увібрати в себе все найкраще, що виробили минулі покоління українців, враховуючи й сьогоденні реалії, але при цьому враховувати й європейський досвід, особливо досвід формування та функціонування місцевої влади (місцевої демократії), що нараховує вже не одну сотню років. Це важливо ще й тому, що питання про найбільш оптимальну виборчу систему не лише для місцевих, але й для парламентських виборів в Україні ще залишається актуальним і достатньо дискусійним [2].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Важливою складовою механізму здійснення влади народом є встановлені законодавцем виборчі системи, зміст яких відіграє системоформуючу роль у організації як парламентських, так і місцевих виборів, які по суті являють собою узаконений спосіб відбору місцевих та національних еліт для управління країною, регіонами, громадами. Виборчі системи й особливості місцевих та парламентських виборів досліджували Балабан Р. В. (теорія виборчих систем), Батанов О. В. (муніципальні виборчі системи в зарубіжних країнах) [2], Галіахметова І. А. (інституціоналізація виборчого процесу) [4], Галус О. О. (форми безпосереднього народовладдя) [5], Грובה В.П., Гошовська В. А., Дайвінг Янг [7], Ключковський Ю. Б., Когут І.О. (всеукраїнські та регіональні особливості парламентських виборів та лідерство), Магера А. П. (виборче законодавство) [10], Максакова Р. М., Марцеляк О. В., Марчук Р. П. (особливості організації місцевих та парламентських виборів) [11–13], Рейнолдс Ендрю, Рейллі Бен, Селиванов А. О., Ставнійчук М. І. (удосконалення виборчого законодавства та зарубіжний досвід місцевих виборів) [14, 15, 16], Шемшученко Ю. С. (питання державного управління виборчого процесу) [17]. Багато зроблено для дослідження зарубіжного виборчого досвіду Лабораторією законодавчих ініціатив (І. Когут), що є одним із провідних аналітичних центрів

України, який засновано у 2000 році за ініціативи випускників Національного університету «Києво-Могилянська академія». Місією цієї організації стало сприяння утвердженню демократичних цінностей в українському суспільстві, формуванню ефективної та збалансованої державної політики в Україні, розвитку політичної та правової культури громадян і політиків [9].

Метою дослідження є виявлення та узагальнення характерних рис виборчих систем на місцевих виборах у європейських країнах, а також особливостей їх проведення та виокремлення тих механізмів, що можуть бути використанні у виборчій системі місцевих виборів в Україні.

Виклад основного матеріалу. Для того, щоб зорієнтуватись у різноманітті виборчих систем, що забезпечують функціонування місцевої демократії, потрібно дослідити особливості систем європейських моделей. Ми обрали для дослідження виборчі системи країн Західної Європи (*використовуємо у значенні політичного регіон, куди входять географічні регіони: Північна, Південна та Західна Європа*) як більш усталені моделі з певною демократичною традицією, яка не була розірвана радянською чи іншою тоталітарною машиною, і в цих країнах демократичний процес державного розвитку був динамічним і неперервним.

Вважаємо, що у більшості країн Європи, як і в Україні, питання вибору системи формування представницьких органів є теж питанням політичної доцільності та кон'юнктури. Тобто виборча система країни має досягати тих цілей, які ставлять її розробники – як правило, представники політичних партій, що сформували більшість у національному парламенті. Серед таких цілей – забезпечення впливу держави та політичних партій на формування й реалізацію регіональної та місцевої політики, ефективне функціонування системи органів публічної влади, перемога суб'єктів, «під яких» впроваджувалась виборча система, що буде використовуватися на наступних виборах. Іншими, вже другорядними, але теж важливими чинниками, які визначають різновид виборчої системи, є: забезпечення представництва національних меншин в органах влади; рівноправне представництво обох статей у представницькому органі влади; забезпечення зв'язку між виборцями та обраними депутатами; зміцнення кадрових ресурсів партій; електоральна підготовка до парламентських чи президентських виборів через політичне зааганжування певної частини електорату. Саме вище названі, але визначені з них пріоритетні цілі й визначають характерні особливості систем формування представницьких органів місцевого самоврядування кожної з країн. Враховуючи високий рівень розвитку громадянського суспільства у країнах, що досліджуються, варто зазначити, що у цей процес, в залежності від обставин, вносять свої корективи його інститути – в т.ч. ЗМІ, громадські організації, самі органи місцевого

самоврядування, що активно проводять політику лобізму своїх прав та належного забезпечення повноважень державою. Тому не випадково у «велику» національну політику у країнах, що досліджуються, частіше проходять «через сито» місцевої демократії [2].

Попри різноманітність виборчих систем, за якими формуються представницькі органи на базовому, субрегіональному та регіональному рівнях в країнах Європи, можемо виокремити певні їхні спільні риси [9] :

1. У більшості країн Європи передбачена можливість висунення не лише партійних кандидатів, але і позапартійних представників, в т. ч. від громадських організацій. Участь незалежних кандидатів забезпечується через самовисування списками, висування через виборчі комітети, громадські організації, об'єднання виборців та інші тимчасові утворення, створені під місцеві вибори. Подібна тенденція стає характерною і для постсоціалістичних країн, а не лише для країн Західної Європи, що мають усталені демократичні традиції. Хоча самовисування все ж переважає на базовому рівні місцевої демократії.

2. Для країн Західної Європи не є характерною і поширеною практикою явище блокування політичних партій на місцевих виборах. Партії, як правило, самостійно беруть участь у місцевих виборах.

3. У більшості країн цього регіону застосовується пропорційна або змішана виборча система з пропорційною складовою. Навіть у Великобританії, де вибори проводились за мажоритарною системою відносної більшості, сьогодні точаться гострі дискусії про перегляд виборчої системи у бік змішаної виборчої системи (ЗВС), де частина депутатів обиралась би на основі пропорційного представництва політичних партій.

4. Варто виокремити ще одну загальноєвропейську тенденцію – забезпечення представництва національних меншин та гендерної рівності у органах місцевого самоврядування. На місцевих виборах у Франції партії, які не забезпечують квоту представництва жінок у виборчих партійних списках з розрахунку 51% жінок до 49% чоловіків, отримують менший обсяг державного фінансування. На виборах в окремих землях Німеччини для партій меншин не застосовують виборчі бар'єри.

5. У більшості європейських держав пропорційні виборчі системи на місцевих виборах є персоніфікованими – тобто виборці голосують за «відкриті» або «напіввідкриті» виборчі списки. Закриті списки є лише в кількох країнах – але в них розподіляється 120-150 мандатів. При голосуванні за напівзакриті списки виборець може надавати преференцію кандидату у списку партії.

6. Більшість країн Європи свої виборчі системи на місцевих виборах прив'язують до кількості виборців, а не до виду органу місцевого

самоврядування, як в Україні – обласна, районна, міська чи сільська ради. В Україні має місце певний казус – коли орган різного рівня місцевого самоврядування, але з однаковою кількістю виборців – обирається за різними виборчими системами [1].

Політичні партії постійно прагнуть до розширення власного впливу на діяльність представницьких органів влади – що, у свою чергу, дозволяє впливати на прийняття рішень на загальнодержавному та місцевому рівнях. Такий їхній вплив дозволяє забезпечити систему пропорційного представництва – пропорційна виборча система (ПВС), причому в силу «технологічної» складності окремих різновидів такої системи, представники впливових політичних сил виступають за збереження одного із найпростіших її варіантів – з голосуванням за закриті списки політичних партій і блоків в єдиному багатомандатному виборчому окрузі з розподілом мандатів на основі квоти Т. Хера та методу найбільших залишків. Система «закритих партійних списків» надає можливість політичним лідерам, маніпулюючи партійним активом, формувати партійні списки – а в результаті й депутатські фракції за винятково своїм баченням й іноді з меркальтивних переконань та інтересів (*за принципом особистої відданості лідеру партії чи величини фінансового внеску тощо*) [9].

Очевидно, що ця система, хоча і є звичною та зрозумілою для пересічних виборців, але навряд чи у повній мірі відповідає їхнім інтересам хоча б у силу того, що обмежує право на самовисування на виборах до рад, майже всіх рівнів окрім базового, де зберігається мажоритарна виборча система (МВС) абсолютної чи відносної більшості. Тому поняття «оптимальної виборчої системи» є для науковців, практиків, політиків та експертів ще досить неоднозначним і дискусійним [2; 12; 13; 14]. У формуванні систем місцевих виборів у країнах Західної Європи доволі вагомому роль відіграв історичний фактор або національна історична традиція місцевих виборів. Це потужний вплив генезису демократичної традиції країни.

З таблиці 1 маємо змогу більш детально ознайомитись з особливостями виборчих систем у європейських країнах усталеної демократії (*таблиця 1*).

Виборчі системи для місцевих виборів країн Західної Європи*

Органи само-врядування та їх склад	Виборча система країн Європи для місцевих виборів	Суб'єкти висування кандидатів
Великобританія		
Базовий рівень: ради графств, округів, міст. Проміжний рівень: ради графств, де-ство-рено окружні ради Регіональний рівень: муніципалітет Великого Лондона (25 членів), Національні збори Уельсу (60 членів), Півн. Ірландії (108 членів), Парламент Шотландії (129 членів)	На базовому та проміжному рівнях – МВС відносної більшості з голосуванням за кандидатів в одномандатних та багато-мандатних округах. На виборах до Зборів північної Ірландії – система єдиного голосу, що передається. На виборах до муніципалітету Великого Лондона, Національних зборів Уельсу, Парламенту Шотландії – ЗВС - виборець має два голоси – по одному для голосування в одномандатному за кандидата та у багато-мандатному окрузі за виборчий список	Партії і незалежні кандидати
Франція		
Базовий рівень: муніципальні ради - 9-69 членів, Ліон – 73, Марсель – 101, Париж – 163 Проміжний рівень: генеральні ради департаментів та 4 заморські департаменти Регіональний рівень: регіональні ради та територіальні ради в 4 заморських територіях	До муніципальних рад в комунах (до 3500 виборців) – МВС абсолютної більшості з панашажем, голосування в єдиному багато-мандатному окрузі у два тури. До муніципальний рад в комунах (понад 3500 виборців), рад регіонів та заморських територій – ЗВС з голосуванням у два тури в одному або декількох виборчих округах за виборчі списки. До рад департаментів – МВС абсолютної більшості з голосуванням у одномандатних округах.	Партії і незалежні кандидати. (лише на виборах до муніципальних рад з кількістю виборців до 2500 та на виборах до рад департаментів (у одномандатних округах))

Швеція		
Базовий рівень: муніципальні ради – 31-101 членів Регіональний рівень: ради графств	На всіх місцевих виборах – ПВС з голосуван-ням у єдиному багатомандатному (невеликі комуни) та в багатомандатних округах з голосуванням за напівзакриті списки з 3% виборчим бар'єром на виборах до рад графств.	Партії і незалежні кандидати
Італія		
Базовий рівень: муніципальні ради – 12-80 членів Проміжний рівень: ради провінцій Регіональний рівень: регіональні ради	<i>На виборах</i> до муніципальних рад (до 15000 тис. виборців) – ЗВС «прив'язана» до виборів мера, з голосуванням в єдиному багатомандат-ному виборчому окрузі за кандидатів у списках та одномандатному окрузі (на виборах мера). <i>На виборах</i> до регіональних рад – ЗВС, «прив'язана до виборів» Президента регіону з голосуванням (за пропорційною складовою системи) в багатомандатних округах за списки кандидатів. <i>На виборах</i> до муніципальних рад (понад 15000 тис. виборців) – ЗВС, «прив'язана» до виборів мера в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами муніципалітету. <i>На виборах</i> до провінційних рад - ЗВС, «прив'язана» до виборів Президента провінції в єдиному одно- та багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами провінції. На всіх виборах - виборчий бар'єр 3%.	Партії і виборчі об'єднання

<i>Іспанія</i>		
Базовий рівень: муні-ципальні ради – 5-25 членів (зі зростанням на 1 на кожні 100 тис. виборців) Проміжний рівень: ради провінцій (у Країні Басків – 51 член ради, на Канарських о-вах – 11- 21 (зі зростанням на 1 на кожні 100 000 виборців). Регіональний рівень: Законодавчі збори 17 областей та 2 автоном-них міст – 25-135 ленів	На виборах до рад муніципалітетів з кількістю виборців 100 – 250 застосовується МВС відносної більшості з голосуванням за відкриті списки в єдиному багатомандатному окрузі, межі якого збігаються з межами муніципалітету. Розподіл мандатів між кандидатами здійснюється на основі наданих їм виборцями преференцій. На виборах до рад мініципалітетів з кіль-кістю виборців понад 250, до рад провінцій та регіональних рад – ПВС з голосуванням за закриті списки партій в єдиному бага-томандатному окрузі, межі якого збігаються з мехами муніципалітету, провінції, автономної області. Виборчий бар'єр 3 та 5 %.	Незалежні кандидати, партії
<i>Бельгія</i>		
Базовий рівень: муніципальні ради Регіональний рівень: ради провінцій -7 - 55 членів.	На всіх місцевих виборах застосовується ПВС з голосуванням за виборчі списки в од-ному (вибори до муніципальних рад, окружної ради Брюселя) або декількох (ради провінцій, Парламент Фландрії, Регіональна Рада Вал-лонії) багатомандатних округах. виборець мо-же голосувати за окремого кандидата у списку.	Партії, політичні групи, незалежні кандидати
<i>Ірландія</i>		
Базовий рівень: містечкові ради, ради міських округів Проміжний рівень: Ради графств та ради міських округів	На всіх виборах, що проводяться в країні застосовується система єдиного голосу, що передається.	Партії і незалежні кандидати

Федеративна республіка Німеччина		
Базовий рівень: Муніципальні ради міст та громад. Проміжний рівень: окружні збори. Регіональний рівень: ландтаги – 51- 231 членів	<i>На всіх місцевих і регіональних виборах в землі Саар – ПВС з голосуванням за закриті списки партій у декількох багатомандатних округах. Виборчий бар'єр 5%.</i> <i>На виборах до муніципальних рад та окружних зборів – ПВС або ЗВС з голосуванням за закриті виборчі списки в одному (Бава-рія (муніципальні ради та окружні збори), Гес-сен (лише муніципальні ради) або декількох багатомандатних округах. Виборчий бар'єр 3%, 3,03%, 5 %.</i> <i>На виборах до ландтагів Бремена та Гамбургу – ПВС з голосуванням за ЗВС в декількох багатомандатних округах. У Бремени – 2 округи. Виборчий бар'єр – 5%.</i> <i>На муніципальних та окружних виборах у Півн. Рейні-Вестфалії, Шлезвігу-Гольштейні, виборах до ландтагів у землях Баварія, Баден-Вюртенберг, Берлін, Бранденбург, Гессен, Нижня Саксонія, Мекленбург, Зах. Померанія, Півн. Рейні-Вестфалія, Рейнланд-Пфальц, Верхня Саксонія (Саксонія-Анхальт) «зв'язана» ЗВС з голосуванням в одномандатному та багатомандатному окрузі за ПВС з бар'єром 5%.</i>	Партії

<i>Португалія</i>		
Базовий рівень: комунальні зібрання – 7 – 19 членів. Проміжний рівень: муніципальні зібрання 4-16 членів. Регіональний рівень: законодавчі збори Мадейри (61 член) та Азорських о-вів (52 члени)	На виборах до комунальних та муніципальних зібрань застосовується ПВС з голосуванням за закриті списки партій у єдиному багатомандатному виборчому окрузі, межі якого збігаються з межами комуни та муніципалітету.	Партії
<i>Люксембург</i>		
Муніципальні ради: 7-27 членів	У мініципалітетах з кількістю виборців до 3000 - система з перерозподілом місць у два етапи: кожен виборець має стільки голосів, скільки мандатів розподіляється у межах округу і може голосувати за різних кандидатів від різних списків. У мініципалітетах з кількістю виборців понад 3000 – ПВС з голосуванням за відкриті списки.	Партії і незалежні кандидати
<i>Греція</i>		
Базовий рівень: ради коммун -7-11 членів; ради муніципалітетів: 11- 41 членів. Проміжний рівень: ради префектур: 21- 37 членів.	На виборах у комунах з кількістю виборців до 5000 застосовується МВС відносної більшості з елементами пропорційності – кандидати, список яких отримав відносну більшість голосів виборців, отримують 75% місць у раді. На виборах у комунах з кількістю виборців понад 5000 та префектурах застосовується МВС абсолютної більшості з елементами пропорційності. Кандидати, список яких отримав 50%+1 голос виборців, отримують 75% місць в раді.	Партії і незалежні кандидати

Фінляндія		
Базовий рівень: ради коммун: 17-85. Регіональний рівень: ради регіонів, законодавчі збори Автономної провінції Аланд (30 членів)	На всіх виборах у країні застосовується ПВС з голосуванням за одного кандидата у списку партії (групи) в єдиному багатомандат-ному виборчому окрузі. Кожен виборець має один голос і може підтримати лише одного кандидата у списку – що вважається і голосом за партію.	Партії і групи

*за матеріалами Лабораторії законодавчих ініціатив й інших джерел [1, 6, 7, 9, 14, 18, 19].

У світі існують сотні різновидів виборчих систем. Проте для спрощення розуміння їх поділяють на три загальні сім'ї, серед яких виокремлюють дев'ять найбільш поширених підсімей.

I. Мажоритарні системи (використовують 114 незалежних держав та напіваавтономних територій з поміж 211 або 55 % від загальної кількості) :

1) голосування за принципом відносної більшості (англ. *First Past the Post*, FPTP) – застосовують 32 % від загальної кількості (68 з 211 країн), зокрема, США, Індія;

2) представницьке голосування (англ. *Block Vote*, BV) – 6 % від загальної кількості (13 країн);

3) альтернативне голосування (англ. *Alternative Vote*, AV) – 2 країни (Австралія, Науру);

4) система голосування у два тури (англ. *Two-Round System*, TRS) – 15 % від загальної кількості.

II. Напівпропорційні системи (22 країни – 10% від загальної кількості):

5) паралельні системи (англ. *Parallel System*, PS) – 9 % від загальної кількості

6) голосування без права передачі голосу іншому кандидату (англ. *Single Non-Transferable Vote*, SNTV) – 2 країни (Йорданія, Вануату)

III. Пропорційні системи (75 країн або 35 % від загальної кількості):

7) голосування за партійними списками (англ. *List PR*) – 32 % від загальної кількості, зокрема, Індонезія, більшість країн Західної Європи, Латинської Америки і третини Африки

8) голосування за змішаною системою (англ. *Mixed Member Proportional*, MMP) – 3 % від загальної кількості (7 країн)

9) голосування з правом передачі голосу іншому кандидату (англ. *Single Transferable Vote, STV*) – 2 країни (Ірландія, Мальта) [14, с. 9].

Загалом виборча система являє собою сукупність правил і законів, що забезпечують певний тип організації влади, участь суспільства у формуванні державних, представницьких, законодавчих, судових і виконавчих органів, вираження волі тієї частини населення, яка за законодавством вважається достатньою для визначення результатів виборів легітимними. Існує три розуміння цього поняття: вузьке, нормативно-правове та широке. Вони не заперечують одне одного, а розглядають поняття з різних боків. Розглянемо їх.

Вузьке. Виборча система – спосіб переведення голосів виборців в мандати депутатів та владні посади (2 способи: мажоритарний та пропорційний).

Нормативно-правове. Виборча система – порядок формування виборних органів держави, спосіб, у який розподіляються депутатські мандати.

Широке. Виборча система – сукупність суспільних взаємовідносин, взаємодій, процесів, інститутів, цінностей, норм, які обумовлюють формування виборних органів держави [16].

Окрім політичної структуризації суспільства, посилення зв'язку партій з виборцями та інших цілей, виборчі системи мають забезпечувати ефективне функціонування системи публічної влади, у нашому випадку – системи місцевого самоврядування. У зарубіжних країнах Західної Європи це завдання досягається по-різному. По-перше – через обрання мера депутатською більшістю від складу ради. По-друге – через проведення виборів мера за МВС абсолютної більшості. Ймовірність конфліктів між мером та радою в цій системі є достатньо високою, однак і мер, і рада принаймні підтримуються більшістю виборців, що спонукує їх до пошуку компромісів. По-третє – шляхом «прив'язки» результатів виборів представницького органу до результатів виборів мера (Італія тощо) [1].

Наведений вище аналіз досвіду обрання голови територіальної громади є важливим для української виборчої системи, яка передбачає обрання голови громади в основному за МВС відносної більшості і лише у тим містах, де чисельність більша за 90 тис. законодавець обрав МВС абсолютної більшості [8]. Чому 90 тис. виборців? Тому, що найменший за чисельністю обласний центр України – м. Ужгород налічує приблизно таку кількість виборців при населенні у майже 115 тис. мешканців. Хоча в законі «Про місцеві вибори» могла бути внесена норма – всі голови територіальних громад-міст обласних центрів та м. Києва – столиці України обираються за МВС абсолютної більшості. Загалом, на відміну від європейського досвіду, в українських умовах функціонування місцевого самоврядування є колізії, коли новообрані голови громад представляють інтереси менше 20% виборців, що з'явилися на виборці

дільниці. Такий стан речей ставить під сумнів їх легітимність [3]. Тому українським політикам необхідно врахувати європейський досвід обрання керівників територіальних громад з метою: посилення легітимності голови громади та уникнення протиріч між обраними головами громад та місцевими радами (табл. 2), що є достатньо повчальним у сфері перспективи конфліктності ради.

Таблиця 2.

Виборчі системи для виборів мерів у країнах Західної Європи.

<i>Країна</i>	<i>Прямі / непрямі вибори</i>	<i>Система виборів</i>
Бельгія	Непрямі (мерів призначає монарх за рекомендацією ради)	Рада обирається за ПВС з відкритими списками
Велико-британія	Непрямі (мер обирається із числа радників)	Рада обирається за МВС відносної більшості
Греція	Прямі	МВС та ПВС (3\5 ради – мажоритарно, 2\5 – пропорційно)
Ірландія	Непрямі (рада призначає мера з депутатів)	Рада обирається за МВС абсолютної більшості
Італія	Прямі	МВС абсолютної та відносної більшості (в залежності від кількості жителів громади)
Іспанія	Непрямі (рада призначає мера з депутатів)	Рада обирається за МВС абсолютної більшості
Люксембург	Непрямі (мер – голова виконавчого і законодавчого органів, призначається урядом).	Рада обирається за МВС або ПВС (в залежності від розміру комуни)
Португалія	Непрямі (мером стає - кандидат, що очолював список партії, яка виграла на виборах)	Рада обирається за ПВС
Фінляндія	Непрямі (мер – муніципальний менеджер - обирає рада комуни)	Рада обирається за ПВС з відкритими списками

Франція	Непрямі (мер обирається радою з поміж депутатів-радників)	Рада обирається за МВС абсолютної більшості
ФРН	Прямі	МВС абсолютної більшості
Швеція	Непрямі (мера обирає рада муніципалітету)	Рада обирається за ПВС за від-критими списками (мер обирається від партії-переможця місцевих виборів)

**для таблиці використані джерела [1, 6, 7, 9, 18, 19]*

Зарубіжний досвід використання виборчих систем для обрання голів територіальних громад (мерів) у країнах Європи є дуже неоднорідним і має національні риси – основна увага законодавців звернута на забезпечення умов безконфліктної й ефективної роботи, обраної мешканцями, територіальної громади (коммун, муніципалітетів, общин) та голови територіальної громади.

Звертаючись до актуальної нині тематики добровільного об'єднання територіальних громад, варто зазначити, що європейські реформи щодо укрупнення муніципальних утворень привели до того, що в більшості західних країн до складу одного муніципального округу входить кілька невеликих поселень. У цьому випадку виникає проблема з представленням інтересів жителів окремих сіл і селищ; крім того, багато питань доцільніше вирішувати саме на рівні окремих сіл і селищ. По-друге, за останні 30 років посилилася тенденція до демократизації і децентралізації місцевого управління. Справа в тому, що класичні місцеві органи влади давно вже не є органами самоврядування населення в буквальному сенсі: часто міська чи окружна адміністрація нітрохи не ближче до населення, ніж державна. Звідси виникає необхідність розвивати реальне самоврядування на рівні окремих селищ, міських кварталів і т.д. Тому в багатьох країнах вже формуються органи **громадського самоврядування**, без власних повноважень і бюджетів всередині муніципальних утворень (наприклад, парафії у Великобританії, сільради в німецьких землях, ОСББ в Україні тощо). Тому варто досконало опрацювати методологію представництва окремих поселень в об'єднаних територіальних громадах України й удосконалити чинне виборче законодавство в частині реального представництва через інститут старост або іншим чином. Можливий варіант обрання голови об'єднаної територіальної громади місцевою радою та

радою старост – на основі європейського досвіду. Адже, виходячи з аналізу особливостей місцевих виборів мерів європейських країн, варто зауважити, що все ж великого поширення набула практика обрання голови громади місцевою радою з числа депутатів і за МВС абсолютної більшості, але з різними виборчими механізмами формування дієздатної ради – де не було б протистояння по лінії: мер – рада.

Як висновок. Зазначаємо, що і в Європейських країнах питання вибору виборчої системи для формування представницьких органів влади є досить актуальним для політичних еліт – і вибір лежить у двох площинах: політичної доцільності чи формування ефективніших механізмів функціонування органів місцевого самоврядування. Актуальними залишаються тотожні українським проблеми – зв'язок місцевих депутатів з виборцями та максимально детальне врахування електоральних думок та пропозицій, участь у виборах осіб без громадянства. Суспільно важливим для країн Західної Європи залишається і формування механізмів гарантування політичних прав під час місцевих виборів всім громадянам країни через можливість участі у виборах виключаючи лише партійне посередництво. Удосконалюється інститут самовисунення у виборчому процесі. Зокрема, можливість участі у виборах незалежних (позапартійних) кандидатів прямо передбачена законодавством Австрії, Бельгії, Великобританії, Данії, Естонії, Ірландії, Литви, Норвегії, Польщі, Словаччини, Швеції та ряду інших країн [9]. На всі ці особливості, враховуючи рекомендації Венеціанської комісії, варто звернути увагу українським правникам, урядовцям та парламентарям.

Література.

1. Виборчі системи для місцевих виборів: європейський досвід та українське законодавство / Лабораторія законодавчих ініціатив // Режим доступу http://parlament.org.ua/index.php?action=magazine&id=9&ar_id=1374&iar_id=721&as=2.
2. Батанов О. В. Місцеві вибори та муніципальні виборчі системи в зарубіжних країнах: досвід для України / О. В. Батанов // У правління сучасним містом : наук. практ. журн. – Київ : ВПЦ АМУ, 2001. – № 7 – 9. – С. 89 – 95.
3. Ворона П. В. Партії, вибори, місцеве самоврядування [Текст]: електоральний зріз уподобань виборців Полтавщини / П. В. Ворона. – Х. : Вид-во ХарPI НАДУ «Магістр», 2007. – 144 с. – (Серія «Досвід державотворення»).
4. Галіахметов І. А. Інституціоналізація муніципального (місцевого) виборчого процесу: теоретико-правовий аспект / І. А. Галіахметов // Вісник ЦВК – Київ, 2015. – №1. – С. 56 – 61.

5. Галус О. О. *Форми безпосереднього народовладдя в Україні: дисертація канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В.М.Корецького.* – К., 2012.
6. Грובה В.П. *Виборча система місцевих органів влади у Швеції: досвід для України. Науковий вісник Міжнародного гуманітарного університету. Сер.: Юриспруденція.* 2015, № 15, т. 1, С.48- 50.
7. Дейвінг Янг. *Місцеве самоврядування у країнах Скандинавії та Балтії. Огляд.* SKL International. – 2016 – 59 с.
8. Закон України «Про місцеві вибори». Режим доступу: <http://zakon2.rada.gov.ua/laws/show/595-19>.
9. *Лабораторія законодавчих ініціатив.* Режим доступу: <http://parlament.org.ua/index.php?action=about>.
10. Магера А. П. «Новий закон про місцеві вибори обмежує самоврядування»: заступник голови Центровборчкому розповів, за якими правилами пройдуть місцеві вибори і які ризики вони несуть Україні / Інтерв'ю вела В. Кондратова / А. Магера // *Юрид. вісн. України.* – 2015. – № 31–32. – С. 6.
11. Максакова Р. М. *Вибори до органів місцевого самоврядування: проблеми теорії і практики: дисертація канд. юрид. наук: 12.00.02 / НАН України; Інститут держави і права ім. В. М. Корецького.* – К., 2003.
12. Марцеляк О. В. Конституційна реформа і модернізація виборчої системи України в контексті світового досвіду / О. В. Марцеляк // *Віче.* – 2015. – № 16. – С. 8 – 12.
13. Марчук Р. П. *Основи виборчого права / Р.П.Марчук // Основи вітчизняного парламентаризму : підруч. для студ. вищ. навч. закл. у 2 т. / за заг. ред. В. А. Гошовської.* – К. : НАДУ, 2011. – Т. 1. – С. 139 – 190.
14. *Посібник з розробки виборчих систем / Ендрю Рейнолдс, Бен Рейллі, К. Асмаї, С. Берч // Міжнародний інститут демократії та сприяння виборам // пер. Г. Сенік, М. Селіванова, О. Ципняк.* – Київ: НОРА-ДРУК, 2003. – С. 9.
15. Селиванов А. О. *Нові моделі децентралізації компетенції територіальних органів і нові підходи до виборчої системи / А. О. Селиванов // Віче.* – 2015. – № 16. – С. 8 – 12.
16. Ставнійчук М. І. *Виборча система // Енциклопедія сучасної України : у 30 т. / ред. кол. І. М. Дзюба [та ін.] ; Національна академія наук України, Наукове товариство імені Шевченка, Координаційне бюро енциклопедії сучасної України НАН України.* – К., 2003–2014.
17. Шемшученко Ю. С. *Конституція і виборчий процес в Україні / Ю. С. Шемшученко // Віче.* – 2015. – № 16. – С. 26 – 29.

18. Electoral systems and voting procedures at local level / Report by Steering Committee on Local and Regional Democracy. – Series “Local and regional authorities in Europe”. – № 68. – 57 p.

19. Sweden. The Elections Act 1997: 157. – <http://www.sweden.gov.se/content/1/c6/01/94/00/a374a0ac.pdf>.

Літвак Аким Ізраїлович

*доцент кафедри філософських та соціально-політичних наук
ОРИДУ НАДУ при Президентіві України, к.мед.н.*

**РЕЗУЛЬТАТИВНІСТЬ УПРАВЛІННЯ
ЦЕНТРОМ ПЕРВИННОЇ МЕДИКО-САНІТАРНОЇ ДОПОМОГИ
ЗА МОДЕЛЮ АДІЗЕСА**

Запропоновано систему критеріїв, модель розрахунків показників, шкалу оцінки діяльності Центру первинної медико-санітарної допомоги. Проведено випробування запропонованої системи для виміру і оцінки реально діючого центру, що продемонструвало інформативність, об'єктивність і багатосторонній підхід запропонованої моделі.

Ключові слова: первинна медико-санітарна допомога, заклади первинної медико-санітарної допомоги, Іцхак Адізес – «РАЕІ».

Akim Litvak

*associate Professor Department of philosophical and socio-political Sciences
of ORIPA NAPA under the President of Ukraine,
candidate of medical Sciences*

**THE EFFECTIVENESS OF PRIMARY HEALTH CARE CENTER
MANAGEMENT ON THE MODEL OF ADIZES**

Primary health care ensures the availability of medical care for most citizens, has its structural and organizational features that distinguish it from other forms of medical care, it is the gateway for people into the healthcare system for the entire population. To optimize the controllability of the primary care, the use of the financial resources allocated to primary care, the financial sustainability of primary health care facilities is planned the establishment of primary health care. The efficiency of national health systems depends on the important components of the entire system, particularly primary health care.

The relevance of the internal evolution of the health system and methods of regulation of its activity correspond to control laws and social development, the study of which becomes the task of modern science. Responsible for the overall functioning of the health system in the country lies with the government, but a reasonable guide in districts, cities and individual health institutions is also very important. In addition,

the new European health policy – Health 2020» proclaims the necessity of orientation of the health system in the interests of man and the creation of alliances with actors outside the health sector. In these conditions the continuous assessment of health systems is a function that the government should strengthen to guide the health sector by improving the performance of its activities. This makes our research relevant. The aim of our study was to create and use models of assessment management center primary health care (CPHC) on the system of criteria and indicators that correspond to the system of management Ichak Adizes – «PAEI». The **object** of research is the CPHC. The study focused on the characteristics of the organization of primary health care. When processing of the received material the study used the following research methods: expert, analytical, regulatory, management by objectives and statistical methods: summary statistics, calculating mean values of the relative coefficients and integral index of performance and assessment.

The study showed that the General formula for assessing governance in a particular organization on the model of Adizes and our scale looks like this: «**pa-i**» versus required «**PAEI**». And if you have 0 of the function «E» that is responsible for ensuring the growth potential of the organization, the vision of development prospects, such management can be considered wrong. This organization focused only on short-term objectives and immediate results, making it low quality, and reduce the specific ability of the organization to others.

The integrated assessment indicates a low level of management in primary health care in rural areas, although not enough what is being done with good results. This situation should pay attention to how the administration of the Centre on weaknesses link and begin to correct the situation, and the guidance of local authorities in accordance with their legal responsibility for the state of Affairs in the local health system and, primarily regarding the logistics of the medical institution.

The proposed system measure the effectiveness of management activities on models of the outcomes, and integrated assessment in various areas of management activities management model for Adizes demonstrated informative, objectivity and the need to measure activities, not assessments made by eyes, which significantly changes the assessment and allows you to focus on the most acute problems of governance.

Key words: assessment management center primary health care (CPHC), system of management Ichak Adizes – «PAEI».

Литвак Аким Израилевич
доцент кафедры философских и социально-политических наук
ОРИГУ НАГУ при Президенте Украины, к.мед.н.

РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ УПРАВЛЕНИЯ ЦЕНТРОМ ПЕРВИЧНОЙ МЕДИКО-САНИТАРНОЙ ПОМОЩИ ПО МОДЕЛИ Адизеса

Предложена система критериев, модель расчетов показателей, шкала оценки деятельности Центра первичной медико-санитарной помощи. Проведены апробация предложенной системы для измерения и оценки реально действующего центра, что продемонстрировало информативность, объективность и многосторонний подход предложенной модели.

Ключевые слова: первичная медико-санитарная помощь, учреждения первичной медико-санитарной помощи, Ицхак Адизес – «РАЕИ».

Постановка проблеми. Первинна медико-санітарна допомога забезпечує доступність медичної допомоги для більшості громадян, має свої структурні й організаційні особливості, що відрізняють її від інших форм медичної допомоги, вона є вхідними воротами в систему охорони здоров'я для всього населення. З метою оптимізації керованості закладів первинної ланки, використання фінансових ресурсів, що виділяються на первинну допомогу, фінансової сталості закладів ПМСД планується створення центрів первинної медико-санітарної допомоги. До складу центрів – закладів з правами юридичної особи – входять амбулаторії ЗП/СМ та ФАПів, що забезпечують надання первинної лікарської та долікарської допомоги населенню окремого сільського району або міста чисельністю від 30 до 100 тис. осіб [2]. В. Новіков і К. Никонюк вважають, що для реалізації соціальної функції охорони здоров'я необхідно вирішити питання використання переваг факторів, які впливають на передчасну смертність. Це значною мірою залежить від ефективності національної системи охорони здоров'я та її важливих складових, зокрема, первинної медико-санітарної допомоги [4].

Аналіз останніх досліджень і публікацій. Теоретичною основою дослідження стали праці вітчизняних і зарубіжних авторів, присвячені вивченню особливостей розвитку систем охорони здоров'я економічно розвинених країн світу. Дослідженням державного впливу і управління системою охорони здоров'я займалося чимало дослідників: М.М. Білінська, Ю.В. Вороненко, З.С. Гладун, Д. В. Карамішев, В. М. Лехан, В. Ф. Москаленко, З. Й. Надюк, С. В. Козуліна, Я.Ф. Радиш, Т. Д. Чеканова та інші.

Актуальність. Внутрішня еволюція самої системи охорони здоров'я й методи регулювання її життєдіяльності відповідають законам управління і суспільного розвитку, вивчення яких стає завданням сучасної науки. Відповідальність за загальне функціонування системи охорони здоров'я в країні лежить на уряді, але розумне керівництво в районах, містах і окремих медичних установах також дуже важливе. Підписавши в 2008 р. Талліннську хартію «Системи охорони здоров'я для здоров'я і добробуту», 53 держави-члени Європейського регіону ВООЗ взяли на себе зобов'язання підвищувати прозорість і підзвітність своїх систем охорони здоров'я. Крім того, в новій європейській політиці охорони здоров'я – «Здоров'я-2020» проголошується необхідність орієнтації системи охорони здоров'я на інтереси людини і створення союзів з діючими суб'єктами, що не входять в сектор охорони здоров'я. У цих умовах безперервна оцінка систем охорони здоров'я являє собою функцію, яку органи державного управління повинні посилити, щоб направити сектор охорони здоров'я шляхом поліпшення показників своєї діяльності [5]. Це робить наше дослідження актуальним.

Метою нашого дослідження було створення і використання моделі оцінки управління центром первинної медико-санітарної допомоги (ЦПМСД) за системою критеріїв і показників, які відповідають системі управління Іцхака Адізеса – «РАЕІ». І. Адізел вважає, що менеджмент повинен виконувати чотири основні ролі: виробник результатів (Р), адміністратор (А), підприємець (Е) і інтегратор (І) [1]. Саме гармонійне поєднання всіх чотирьох ролей є запорукою успішного управління і розвитку організації на всіх етапах її існування. Проте одна людина, як би вона цього не прагнула, не може виконувати все чотири ролі одночасно і поєднати в одній конкретній особі певного керівника. Якщо ці ролі буде намагатися виконати керівник одноосібно, то результатом неминуче стануть управлінські помилки. Менеджер може досить успішно поєднувати кілька ролей, але не всі чотири одночасно. Різниця між «**правильним**» і «**неправильним**» менеджером полягає в тому, що, якщо перший володіє всіма ролями на мінімально необхідному рівні, хоча може блискуче справлятися з однією з них, то другий не здатний виконувати деякі ролі зовсім. А коли якийсь один управлінський стиль повністю витісняє всі решту, виходить «абсолютно неправильний» менеджер.

Об'єктом дослідження виступає ЦПМСД. **Предметом** дослідження стали характеристика управління організації первинної лінії медичної допомоги.

Слідуючи за логікою І. Адізеса в питаннях оцінки і порівняння характеристик управління організацією, ми, за обраними нами критеріями, порівнювали їх показники із середніми показниками по області – де це можливо, або з прийнятими нормами. Якщо отриманий середній коефіцієнт, що

характеризує окремий напрямок діяльності (блок), був менше 80% від модельного результату, ми позначали цю функцію управління як нульову, а у загальній формулі прочерком - «-», вважаючи, що управлінська діяльність, як система впливу суб'єкта на об'єкт, відсутня. Якщо показник коливався 80 – 98%, цей результат управлінської діяльності ми позначали маленькою рядковою літерою, наприклад «а», чи іншою літерою відповідно, вважаючи, що певні дії відбуваються, але результат досягається недостатній. При отриманні коефіцієнта порівняння 98-100% і більше, ми позначали управлінські досягнення великою заголовною літерою, наприклад «А», чи іншими відповідно, що свідчило про ефективність управління і досягнення модельного результату. Здоровою організацією вважається та, яка виконує в повному обсязі всі управлінські завдання і функції. За Адісесом така організація позначається кодом – «РАЕІ».

Професіональний індекс при оцінці атестації персоналу розраховувався за методикою, запропонованою А. Літваком [3]. Ця методика передбачає присвоєння певній категорії бальної ваги: вища – 1,0 бал, перша – 2,0 бали, друга – 3 бали, без категорії – 4 бали. Кількість осіб за окремою категорією множили на бальну вагу і визначалися із загальним числом балів за окремою категорією. Потім визначається загальна сума за всіма категоріями у балах, що характеризує організацію. Сума балів для організації ділиться на кількість персоналу лікарського, або середнього – і визначається середній бал – коефіцієнт професіоналізму, який може коливатися від 1,0 до 4,0. Чим він ближче до одиниці, тим краще його значення, чим він ближче до четвірки, тим гірший показник. Коефіцієнт плинності персоналу вираховувався як число звільнених протягом року, помножене на 100 і поділене на середню річну чисельність персоналу.

Для розрахунку загальновизнаних показників нами були використані відомі формули і статистичні дані про здоров'я населення і роботу ЦПМСД, що підлягають обов'язковому обліку і були зафіксовані у затверджених формах звітності №№ 12, 17, 20, 21 за 2014 рік. Для порівняння і оцінки результативності роботи ЦПМСД були використані аналогічні середні показники по Одеській області. Порівняння двох показників, що мають вимір місцевого і обласного здійснювалось шляхом вирахування відповідного коефіцієнту. Усі використані показники за змістом були розділені на відповідні групи – блоки. Вирахування середніх коефіцієнтів проводилось за кожним логічним блоком групи показників.

Назва індексу відбиває його зміст, а числове значення – ступінь відхилення. Для показників, що мають позитивну оцінку при їх зростанні, наприклад, оберт ліжка, або частка атестованого персоналу, вираховують

рейтинговий коефіцієнт між фактичним і базовим показником за формулою № 1, а для показників що позитивно оцінюються при зменшенні показника, наприклад, лікарняна летальність, або середній термін перебування хворого на ліжку, частка хворих серед населення на інфекційні захворювання, за формулою № 2. Отриманий рейтинговий коефіцієнт свідчить про міру наближення фактичного показника до еталону, або перевищення його за означеним критерієм.

(1) $K_I = \frac{a_\phi}{a_\sigma}$.	K_I – стандартизований коефіцієнт. a_ϕ – фактичне значення показника. a_σ – еталонний базовий показник.
(2) $K_I = \frac{a_\sigma}{a_\phi}$.	
(3) $R_i = \frac{(K_1 - 1) * k_{b1} + (K_2 - 1) * k_{b2} + \dots + (K_n - 1) * k_{bn}}{n}$	R_i – середнє арифметичне суми відхилень ₁ ; K_2 – стандартизовані коефіцієнти за критеріями. N – число використаних критеріїв. K_{b1} ; k_{b2} вагові коефіцієнти.

При процесному підході, що притаманний блокам «Е» та «І», те що не можна виміряти, але можливо засвідчити наявність чи відсутність. Якщо є дані, свідчення, що процес відбувається в повному обсязі, тоді ставиться одиниця «1», якщо не відбуваються процесні дії ніяк, тоді ставиться нуль «0». В окремих випадках, коли можна пред'явити хоч якусь роботу, хоча і не закінчену, можна ставити 0,5 балів.

При обробці отриманого матеріалу дослідження використовувалися наступні методи дослідження: експертний, аналітичний, нормативний, програмно-цільовий, а також статистичні методи: зведення статистичних даних, обчислення середніх величин, відносних коефіцієнтів та інтегрального показника роботи і оцінки.

Для порівняння і аналізу моделями кінцевого результату ЦПМСД за результатами діяльності в регіоні у 2014 році нами було обрано за моделлю «РАЕІ» середні показники по Одеській області, що реєструються у вітчизняній системі охорони здоров'я за обраними нами ж критеріями (таб. 1.).

Хоча слід зазначити, що модельними показниками також можуть виступати і середні або кращі показники країни чи континенту. Їх слід

розглядати як стадії розвитку і поступового зростання і удосконалення організації і її співробітників, які, досягнувши певного рубежа, беруть новий – більш високий.

Таблиця 1.

Моделі кінцевих результатів до ЦПМСД, 2014 рік

Код	Назва критерію	Пока-к ЦПМСД	Пока-к області
P1.1.	Туб занедбаність, %	38,9	32,1
P1.2.	Захворюваність на туберкульоз на 100 тис. мешканців	116,9	98,2
P1.3.	Онкозанедбаність, %	14,6	13,9
P1.4.	Число абортів на 100 вагітностей	39,9	17,4
P1.5.	Малюкова смертність на 1000 новонароджених	3,42	7,0
P1.6.	Загальна смертність на 1000 жителів	16,4	14,3
P1.7.	Смертність онкохворих на 100 тис. нас.	153,3	166,7
P1.8.	Частка вакцинованих осіб, %.	69,0	68,0
P1.9.	Охоплення туб скринінгом на 1000 нас.	312	289
P1.11	Частка жінок, охоплених профоглядами, %	43,0	62,0
P1.12	Стоматологічна санація, %	86,3	81,9
P1.13	Частка онкохворих, що прожили до року після встановлення діагнозу, %	28,6	30,2
P1.19	Число скарг на 10 000 населення	10,75	0
P1.20	Співвідношення первинної і загальної захворюваності	0,4	0,37
A2.1.	Адміністративні регламенти, %	+	+
A2.2.	Протоколи лікувально-діагностичні, %	+	+
A2.3.	Моделі кінцевих результатів їх виконання	+	+
A2.4.	Моніторинг і проміжний аналіз результатів	+	+
A2.5.	Додержання Стандартів акредитації, %	-	100
A2.6.	Число відвідувань на одного жителя в області	x	9,0
A2,7.	Число відвідувань на жителя у первинній ланці м. д.	3,0	x
A2.8.	Коефіцієнтспіввідношення показника 2.7. до 2.6.	0,33	0,5
A2.15	Число відвідувань на одне зареєстроване захворювання	1,93	4,8

A2.16	Функція лікарської посади	5383	7000
E.3.1.	Частка коштовності обладнання, що було придбано за останні 5 і 10 років в усьому об'ємі, %.	0	5,0
E.3.2.	Впровадження нових лікувально-діагностичних і організаційних методик	+	+
E.3.3.	Наявність плану інноваційної діяльності	+	+
E.3.4.	Частка залучених позабюджетних коштів, %.	5,9	30
E.3.5.	Професіоналізм адміністративного персоналу, бали	4,0	2,6
E.3.6.	Професіоналізм лікарів, бали, відсоток атестованих	2,84	2,5
E.3.7.	Професіоналізм середнього медичного персоналу, бали, відсоток атестованих	1,77	2,8
E.3.8.	Наявність лідируючої позиції у показниках	+	+
E.3.9.	Школи здоров'я для хворих (астма, АГ, ІХС, діабет), %.	32	43
I.4.1.	Текучість кадрів, %	15,5	10
I.4.2.	Скарги співробітників	0	0
I.4.3.	Співвідношення заохочень і стягнень	15 : 0	N : 0
1.4.4.	Число заохочень на 100 працюючих	3,53	5,0
I.4.5.	Тимчасова непрацездатність персоналу:		
1.4.5.1	- число випадків на 100 працюючих у динаміці	12,3	50,0
1.4.5.2	-число днів на 100 працюючих у динаміці	114,7	500,0
I.4.6.	Розгляд конфліктів із співробітниками у суді	0	0
I.4.7.	Система мотивування персоналу	+	+

Виклад основного матеріалу. Для аналізу і оцінки управління ЦПСМД ми отримали у блоці «Р» – 14 критеріїв, у блоці «А» – 7, у блоці «Е» – 8, у блоці «І» – 8 критеріїв. А всього реальних 37 критеріїв моделей кінцевих результатів, за якими можна оцінити управління і результати діяльності ЦПСМД, порівнявши їх із аналогічними, що можуть бути в області, або в країні, чи у світі. Таким чином, надійним інструментом виміру діяльності системи управління стала рейтингова оцінка діяльності, яку слід запровадити регулярно.

Перший блок показників «Р», пов'язаний із досягненням медичним персоналом результатів своєї діяльності, що можуть задовольнити споживача. Цей блок містить 14 критеріїв (таб. 2.).

Таблиця 2.

Досягнення МКР ЦПСМД у 2014 році (блок № 1 «Р»)

Критерій	Модел ь	Факт	Коефіц ієнт	К – 1,0
Туб занедбаність, %	32,1	38,9	0,825	-0,175
Захворюваність на туберкульоз на 100 тис. мешканців	98,2	116,9	0,840	-0,160
Онкозанедбаність, %	13,9	14,6	0,952	-0,048
Число абортів на 100 вагітностей	17,4	39,9	0,436	-0,564
Малюкова смертність на 1000 новонароджених	7,0	3,42	2,047	1,047
Загальна смертність на 1000 жителів	14,3	16,4	0,872	-0,128
Смертність онкохворих на 100 тис. нас.	166,7	153,3	1,087	0,087
Частка вакцинованих осіб, %.	68,0	69,0	1,015	0,015
Охоплення туб скринінгом на 1000 нас.	289	312	1,080	0,080
Частка жінок, охоплених профоглядами, %	62,0	43,0	0,694	-0,306
Стоматологічна санація, %	81,9	86,3	1,054	0,054
Частка онкохворих, що прожили до року після встановлення діагнозу, %	30,2	28,6	0,947	-0,053
Число скарг на 10 000 населення	0	10,75	0	-1,0
Співвідношення первинної і загальної захворюваності	0,37	0,40	0,925	-0,075
Сума коефіцієнтів				- 2,51+1,28 3 = -1,227
Середній коефіцієнт				М ср.= – 0,088

Серед критеріїв цього блоку слід відзначити *групу показників, які є кращими за середні показники в області, до якої увійшли п'ять критеріїв:*

- Малюкова смертність на 1000 новонароджених
- Смертність онкохворих на 100 тис. нас.
- Охоплення туб скринінгом на 1000 нас.
- Частка вакцинованих осіб, %.

•Стоматологічна санація, %

Серед зазначених показників не всі відповідають сучасним досягненням науки і практики – і деякі «бажають» набагато кращого рівня (охоплення вакцинацією), але всі вони кращі за середні показники Одеської області у 2014 році. Ці кращі показники роботи, які перевищують середні показники всієї області, свідчать про відповідальну, цілеспрямовану і наполегливу роботу як персоналу, так і адміністрації медичного закладу – і безумовно заслуговують на позитивне відзначення.

До другої групи в цьому окремому блоці «Р» увійшли інші критерії, показники яких гірші за середні показники в області, загальне число яких – 8 показників. Серед цієї групи показників звертають на себе особливу увагу два показники за критеріями: число абортів на 100 вагітностей і частка жінок, охоплених профоглядами (коефіцієнт досягнення результату 0,436 і 0,694

відповідно). Вони суттєво відрізняються від відповідних середніх даних по області й свідчать про відсутність організаційної управлінської складової у такій необхідній профілактичній роботі з жінками по забезпеченню репродуктивного потенціалу населення і здоров'я жінок. Більше уваги адміністрації і лікарів потребують проблеми боротьби з туберкульозом, своєчасного виявлення цього небезпечного захворювання у людей. Це потребує спеціальних заходів зі стабілізації ситуації і пильної уваги керівництва до цих питань, включаючи і органи місцевого самоврядування і державного управління на місцях. Адже країна знаходиться у демографічній кризі, що пов'язано з перевищенням числа померлих людей над числом людей, що народились, і постійним природним зменшенням числа населення на території.

Середній інтегральний коефіцієнт досягнення модельного результату за цим блоком «Р» складає (-) 0,088, що визначає гірший результат у порівнянні із середнім обласним показником на 8,8%.

Другий блок показників «А» пов'язаний із адміністративною організаційною діяльністю керівництва організації. Блок включає 7 реальних оцінювальних критеріїв, а не 10 критеріїв, тому що в блоці показник акредитації лікувального закладу відсутній, оскільки після утворення закладу не пройшов необхідний для акредитації термін. А два критерії є інформаційними для виміру третього. Більшість критеріїв блоку «А» оцінюються, головним чином, не за виміром, а за наявністю певних адміністративних дій і наявності відповідних регламентів, на альтернативній основі «так» чи «ні». Коли доказів діяльності немає тоді, «ні» і ставиться нуль, якщо докази є – «так», і зараховується одиниця (таб. 3.).

І хоча начебто всі адміністративні дії прописані у регламентах і отримали високі оцінки, але індикатори результативності адміністративних дій, закладені

як моделі результату в цьому блоці, свідчать про їх недостатність. Серед індикаторів недостатньої адміністративної роботи опинилися: коефіцієнт співвідношення відвідувань у первинній ланці медичної допомоги і всіх відвідувань на одного мешканця; кількість відвідувань на одно зареєстроване захворювання; функція лікарської посади.

За твердженнями експертів, 80 % потреб людини в медичній допомозі може бути задоволено у первинній ланці. Всього кожен житель до всіх спеціалістів на всіх рівнях медичної допомоги робить в країні дев'ять візитів, а серед цієї кількості тільки два у первинній ланці району. І це незадовільно, бо реальна практика не відповідає науковим спостереженням і твердженням поки що. І над цим необхідно працювати.

Кількість відвідувань на одне зареєстроване захворювання теж недостатня. А два рази ходити до лікаря можна лише при гострих респіраторних захворюваннях, але є ще хронічні захворювання, які потребують більшого числа візитів до лікаря і спілкування із ним. І це теж повинно потрапити до фокусу уваги управлінського персоналу. Такий стан речей, мабуть, пов'язаний з тим, що пацієнти продовжують відвідувати центральну районну лікарню і спеціалістів, які в ній працюють.

Таким чином, недостатня адміністративна активність порівняно із середніми показниками по області вимірюється не доопрацюванням майже на 14%, що в півтори рази більше, ніж у попередньому блоці «Р».

Таблиця 3.

Досягнення МКР ЦПСМД у 2014 році (блок № 2 «А»)

Критерій	Модель	Факт	Коефіцієнт	К – 1,0
Адміністративні регламенти, %	100	+	1,0	0
Протоколи лікувально-діагностичні, %	100	+	1,0	0
Наявність моделі кінцевих результатів, їх виконання	+	+	1,0	0
Моніторинг і проміжний аналіз результатів	+	+	1,0	0
Число відвідувань на одного жителя в області.	9,0		X	X
Число відвідувань на жителя у первинній ланці м. д.		3,0	X	X

Продовження таблиці 3

Коефіцієнт співвідношення показника 2.7. до 2.6.	0,5	0,33	0,66	-0,34
Число відвідувань на одне зареєстроване захворювання	4,8	1,93	0,40	-0,40
Функція лікарської посади	7000	5383	0,769	-0,231
Сума коефіцієнтів				-971 + 0
Середній коефіцієнт				М ср. = - 0,139

Третій блок показників «Е» пов'язаний із баченням перспектив і намаганням забезпечити їх досягнення, блок пов'язаний із забезпеченням зростання потенціалу організації, збільшення конкурентної спроможності. Виконання завдань цього блоку може забезпечити постійний попит на послуги медичної організації, постійне звернення пацієнтів до медичного закладу, що забезпечить здоров'я населення і своєчасне надання медичної допомоги і проведення профілактичних заходів. Блок включає 8 критеріїв, які у своїй більшості є вимірними (таб. 4.).

Бюджетні кошти обмежені і їх, як правило, вистачає тільки на зарплату персоналу і ще на декілька захищених статей бюджету. Коефіцієнт залучення позабюджетних коштів є дуже малим, але це безпосередня відповідальність адміністративного апарату організації. Як наслідок, нічого із нового обладнання і апаратури не придбано після заснування організації, а використовується лише те обладнання, яке було передано попереднім власником.

Таблиця 4.

Досягнення МКР ЦПСМД у 2014 році (блок № 3 «Е»)

Критерій	Модель	Факт	Коефіцієнт	К – 1,0
Частка коштовності обладнання, що було придбано за останні 5 і 10 років в усьому об'ємі, %.	5,0	0	0	-1,0
Наявність плану інноваційної діяльності	+	+	1,0	0
Частка залучених позабюджетних коштів, %.	30	5,9	0,197	-0,803

Продовження таблиці 4

Професіоналізм адміністративного персоналу, бали	2,6	4,0	0,65	-0,35
Професіоналізм лікарів, бали	2,5	2,84	0,880	-0,12
Професіоналізм середнього медичного персоналу, бали	2,8	1,77	1,58	+0,58
Наявність лідируючої позиції у показниках	+	+	1,0	0
Залучення хворих до школи здоров'я (астма, гіпертонія, іхс, діабет), %.	43	32	0,744	-0,256
Сума коефіцієнтів				0,58- 2,529 = - 1,945
Середній коефіцієнт				М ср. = - 0,244

Навчання самоспостереженню і саморегулюванню хворих хронічними захворюваннями, яке могло б зменшити навантаження на систему охорону здоров'я завдяки саморегулюванню свого стану хворим, недостатнє і потребує поліпшення і удосконалення, залучення більшої кількості хворих.

Професіоналізм адміністративного персоналу мінімальний, адже всі посадовці лише призначені на адміністративні посади і набувають досвіду, а до того працювали практикуючими лікарями. Професіоналізм лікарів недостатній і відстає від середнього по області, тому що багато лікарів відмовились від атестації, отримавши лише сертифікат спеціаліста. Професіоналізм середнього медичного персоналу перевищує рівень професіоналізму в середньому по області в півтори рази. І, мабуть, він є становим хребтом системи первинної медичної допомоги на селі.

Управлінська діяльність із забезпечення зростання і зміцнення потенціалу організації за результатами діяльності у 2014 році є недостатньою, про що свідчить інтегрований коефіцієнт досягнення результату за цим блоком «Е», який дорівнює $(-) 0,244$. Це означає, що адміністративна діяльність з цього напрямку роботи недовиконана більш як на 24%, або майже на чверть до модельного результату. Це найвищий показник недовиконання певної функції серед інших блоків за моделлю Адізеса для організації.

Четвертий блок показників «І» пов'язаний зі створенням адміністрацією дружнього клімату всередині організації і об'єднання всього персоналу в єдину

згуртовану команду для забезпечення досягнення спільних цілей і завдань організації. Блок містить 8 критеріїв, які у своїй більшості є вимірними (таб. 5.).

Більшість показників цього блоку досягнули модельних результатів і отримали коефіцієнт «одиницю» за досягнення мети. Серед таких критеріїв опинились наступні: відсутність скарг співробітників; число випадків непрацездатності на 100 працюючих; число днів непрацездатності на 100 працюючих і розгляд конфліктів із співробітниками у суді.

Разом з тим два показники: плинність кадрів і число заохочень на 100 працюючих нижче модельного показника результату, що зумовило в цілому відставання за цим блоком на трохи більш як 8% від бажаного результату. Робота в цьому напрямі за задачами цього блоку повинна стати більш цілеспрямованою і слід більше уваги приділяти людям – співробітникам організації, що певною мірою завдання сумлінніше ставлення співробітників до своїх обов'язків.

Таблиця 5.

Досягнення МКР ЦПСМД у 2014 році (блок № 4 «І»)

Критерій	Модель	Факт	Коефіцієнт	К – 1,0
Плинність кадрів, %	10,0	15,5	0,645	-0,355
Скарги співробітників	0	0	1,0	0
Співвідношення заохочень і стягнень		15 : 0	1,0	0
Кількість заохочень на 100 працюючих	5,0	3,53	0,706	-0,294
Тимчасова непрацездатність персоналу: - кількість випадків на 100 працюючих	50,0	12,3	1,0	0
- кількість днів на 100 працюючих.	500,0	114,7	1,0	0
Розгляд конфліктів із співробітниками у суді	0	0	1,0	0
Система мотивування персоналу	+	+	1,0	0
Сума коефіцієнтів				-0,649
Середній коефіцієнт				М ср. = - 0,081

Зведені дані про досягнення результату у процесі управління організацією свідчать, що модельний результат не було досягнуто ні за одним напрямком (блоком) управлінської діяльності, що визначені за моделлю Адізеса (таб. 6.).

Таблиця 6.

Зведені дані щодо оцінки управління організацією

	Блок 1	Блок 2	Блок 3	Блок 4
Коефіцієнт досягнення результату	– 0,088	- 0,139	- 0,244	- 0,081
Оцінка формули управління	«р»	«а»	«0»	«і»

Більше всього організація за допомогою управлінської діяльності наблизилась до модельного результату, але не досягла його повністю в блоці «Р», що пов'язаний з організацією технологій лікувально-діагностичного процесу і задоволенням потреб пацієнта. Відставання в блоці «Р» склало майже 9 % і тому його можна оцінити за визначеною шкалою маленькою літерою «р». Дещо випереджає цей блок «Р» - блок «І», пов'язаний з об'єднанням зусиль та інтересів всіх працівників і створенням з них єдиної команди, в управлінській діяльності якого відставання склало більше як 8 %, і тому результативність управлінської діяльності можна оцінити також маленькою літерою «і». Далі за рейтингом по досягненню модельних результатів можна розташувати блок «А», пов'язаний із адміністративною діяльністю, управлінська діяльність за яким продемонструвала відставання у майже 14 % – і тому за прийнятою нами шкалою управлінська діяльність оцінюється маленькою літерою «а». Найгірший результат управлінської діяльності отриманий за блоком «Е», пов'язаний з розвитком потенціалу організації, і тут багато чого треба зробити. Відставання управлінської діяльності за цим блоком склало 24,4%, і тому управлінську діяльність в межах цього блоку можна визначити «0», як практично відсутню за прийнятою нами шкалою.

Висновки. Таким чином, загальна формула оцінки управління в конкретній організації за моделлю Адізеса і нашою шкалою виглядає як: **«ра-і» проти необхідних «РАЕІ»**. А при наявності 0 функції «Е», що відповідає за забезпечення зростання потенціалу організації, бачення перспектив розвитку, таке управління можна вважати неправильним. Така організація націлена лише на короткотермінові завдання і миттєвий результат, що дає йому низьку якість, і зменшує конкретну здатність організації по відношенню до інших.

Отримана інтегральна оцінка свідчить про низький рівень управління в системі первинної медичної допомоги на селі, хоча чимало робиться з непоганими результатами. Такий стан речей повинен звернути увагу як самої

адміністрації Центру на слабкі ланки і взятися до виправлення ситуації, так і керівництва органів місцевої влади відповідно до їхньої законної відповідальності за стан справ у місцевій системі охорони здоров'я і, в першу чергу, щодо матеріально-технічного забезпечення лікувального закладу.

Запропонована система вимірювання результативності управлінської діяльності за моделями кінцевих результатів й інтегральною оцінкою за різними напрямками управлінської діяльності за моделлю управління по Адізесу продемонструвала інформативність, об'єктивність і необхідність вимірювання діяльності, а не оцінок, зроблених верхоглядки, що суттєво змінює оцінку і дозволяє зосередитись на найбільш гострих проблемах управління.

Література.

1. Адизес И. Идеальный руководитель: Почему им нельзя стать и что из этого следует / Ицхак Кальдерон Адизес; пер. с англ. М.: Альпина Бизнес Букс, 2007. – 263 с.
2. Державна політика у сфері охорони здоров'я : кол. моногр. : у 2 ч. / [кол. авт.; упоряд. проф. Я. Ф. Радиш ; передм. та заг. ред. проф. М. М. Білинської, проф. Я. Ф. Радиша]. – К. : НАДУ, 2013. – Ч. 1. – 396 с. (33 с.)
3. Літвак А.І. Дослідження систем управління медичного закладу. Навчальний посібник. / А. І. Літвак. – Одеса: ОРІДУ НАДУ, 2005. – 142 с.
4. Новіков В. Соціальні наслідки Євроінтеграції України [Електронний ресурс]. – Режим доступу:<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/ukraine/09542.pdf>
5. Руководство по проведению оценки деятельности системы здравоохранения на национальном или территориальном уровне. ВОЗ Европейское региональное бюро. 2012. - 106 с.